

قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية

دراسات فى القانون الدولى
وفى الشريعة الإسلامية

تأليف

دكتور/ جعفر عبد السلام

أستاذ ورئيس قسم القانون العام ـ بجامعة الأزهر

الأمين العام لرابطة الجامعات الإسلامية

القاهرة

١٤٢١ هـ ـ ٢٠٠٠ م

«بسم الله الرحمن الرحيم»

تمهيد

١- لعلنا لا نغالى كثيرًا إذا قلنا أن نظرية العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، والقواعد التى تحكمها، هى حجر الزاوية فى الدراسة القانونية الدولية. ذلك أن القانون الدولى يحكم العلاقات الخارجية للدولة، والموضوع الذى تدور حوله نظرية العلاقات الدبلوماسية هى إظهار طريقة تكوين إرادة الدولة فى المجال الخارجى و أسلوب إعلانها إلى الدول الأخرى.

فالدولة هى الشخص القانونى الرئيسى فى المجال الدولى، ومن ثم تتوافر لها الأهلية القانونية الدولية، بمعنى القدرة على التمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات فى النطاق الدولى، والوسيلة التى تمارس بها هذه الأهلية هى أن تكون لها إرادة حقيقية أو اعتبارية، إذ بغيرها لا يمكن أن تجرى أى عمل قانونى إذ لا يمكن لغير ذى الإرادة أن يكون مخاطبًا بأحكام القانون[١].

ولما كانت الدولة شخصًا معنويًا، فقد لزم أن يكون لها أعضاء من الأفراد العاديين يقومون بتمثيلها والتحدث باسمها، وهذا ما أظهرته المحكمة الدائمة للعدل الدولى فى رأيها الاستشارى الذى أصدرته عام ١٩٢٣م فى قضية المستوطنين الألمان فى بولندة حيث ذكرت أن الدول لا تستطيع أن تتصرف إلا عن طريق عمالها وممثليها[٢].

وهكذا يتحدد موضوع هذه الدراسة فى تناول من له الحق فى تمثيل الدولة وإظهار إرادتها إلى العالم الخارجى.

---

(١) حامد سلطان، أحكام القانون الدولى فى الشريعة الإسلامية، القاهرة ١٩٧٤م.

(٢) مطبوعات المحكمة، مجموعة (ب) رقم ٦، ص ٢٢ عام ١٩٢٣م، ص ١٨٨٥.

٢ ــ ويصطلح الفقــه الدولى على تسميــة الجهاز الذى يقوم بممــارسة هذا النوع من العــلاقات الدوليــة بالجهــاز الدبلومــاسى. كمــا يسمى الأفــراد الذين يعــملون فيــه بممــثلى الدولة[١]. أو أعضــاء الأشخــاص القانونــية الدولية[٢].

والقانون الدولى العام هو صاحب الاختصاص فى بيان من لهم التعبير عن إرادة أشــخاص القــانون الدولى. أو أعضــائه. والعضــو هو فرد من الأفــراد تنسب قواعــد القانون الدولى إرادته ونشاطه القــانونيين إلى الشخص الذى يقوم بتمثيله بحكم وظيفته.

هذا ويعــرف القــانون الدولى أجــهزة مــركــزية تتــولى رسم الســياســة الخــارجيــة للدولة وإعلانهــا للدول الأخــرى. وهى رئيس الدولة. ورئيس الوزراء. ووزير الخارجيــة. كما يعرف أيضًــا نظام البعثات التى ترسلهــا الدول المختلفة لتمثيلها فى الدول الأخرى أو أمام المنظمات الدولية.

ومن ناحــية أخــرى. نجد أن الدول تهــتم بالعلاقــات التجــارية. والبحــرية بينها. وتقيم لذلك تمثيل قنصلى يتولى رعاية هذه المصالح.

على أن الدول لم تعــد هى الأشخــاص القانونيــة الدولية الوحــيدة. بل وجدنا المنظمــات الدولية تشاركهــا العمل فى النطاق الدولى وتقوم مــثلها بالاتصـــال بالدول وبالمنظمـــات الدوليــة الأخـــرى. وتقــيم بــينهــا عـــلاقــات دبلوماسية.

---

(١) محمد حافظ غانم. مبادئ القانون الدولى العام. المرجع ص ٥٥٦.

(٢) حامد سلطان. أحكام القانون الدولى. المرجع السابق. ص ١٨٥.

ويتحـــدد موضوع دراسـتنا إذن بتناول كـل هــذه المشـاكـل التـى أثرناها كـل فـى باب علـى حدة. فسـوف نتناول الأحـكـام التـى تحكم التـمثيل الدبلوماسـى الفردى فـى الباب الأول . ونتناول فـى الباب الثانى التمثيل القنصلى . ونتناول العلاقات الدبلوماسية للمنظمات الدولية فى الباب الثالث.

الباب الأول

التمثيل الدبلوماسى بين الدول

٣ ـ يثير التمثيل الدبلوماسى بين الدول، العديد من التساؤلات التى سنقوم بالإجابة عليها، فى هذا البحث.

فما هو المعنى الدقيق للدبلوماسية، ومن أين أتى هذا الاصطلاح؟ ثم كيف مارست الدول التمثيل الدبلوماسى بينها خلال مراحل التاريخ المختلفة؟ وهل اختلف التمثيل الدبلوماسى بين الدول الآن عن العصور الماضية؟ وأخيرًا من هم الممثلون للدولة فى علاقاتها الخارجية، وما هو وضعهم القانونى وما هى حصاناتهم وامتيازاتهم؟

للإجابة على هذه التساؤلات، سنقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول نتناول فى الفصل الأول مسائل تمهيدية تتضمن تعريف الدبلوماسية والتطور التاريخى للوظيفة الدبلوماسية ومصادر التنظيم الدبلوماسى.

أما الفصل الثانى فسوف نخصصه لدراسة الأجهزة المركزية للعلاقات الدبلوماسية الدولية، وسوف نخصص الفصل الثالث لنتناول فيه الأجهزة اللامركزية للعلاقات الدولية أو البعثات الدبلوماسية.

الفصل التمهيدى

٤ – سوف نتناول فى هذا الفصل بعض المسائل التمهيدية كما أوضحنا. فسوف نعرف الدبلوماسية ونبين أصلها التاريخى فى مبحث أول وسوف نتناول التطور التاريخى للوظيفة الدبلوماسية فى مبحث ثان. أما المبحث الثالث فسوف نخصصه لتناول المصادر التى أخذ منها التنظيم الدبلوماسى أحكامه.

المبحث الأول

الأصل التاريخى لمصطلح الدبلوماسية

٥ ـ كلمة Diplomacy دبلوماسية ذات أصل يونانى، وكانت تعنى "الوظيفة الرسمية المطوية مرتين والصادرة عن الرؤساء السياسيين للمدن التى كان يتكون منها المجتمع الإغريقى القديم"(١).

ومع ذلك هناك من استعمل عبارة الدبلوماسية بمعنى خطاب التقديم، وهذا المعنى يقترب من الاستعمال الحديث لهذه العبارة، وذلك لأن الممثل الدبلوماسى عندما يعتمد فى إقليم دولة معينة لتمثيل دولته، يقدم خطاب اعتماد من رئيس دولته إلى رئيس الدولة الأخيرة، وهذا الخطاب يكون بمثابة تقديم له من قبل رئيس الدولة الأخرى(٢).

المعنى القانونى للدبلوماسية:

٦ ـ لا يوجد رأى واحد حول المدلول القانونى لمصطلح الدبلوماسية، فالبعض يستعملها فى معنى واسع لكى تعنى "فن توجيه العلاقات الدولية" أو "السياسة الخارجية للدولة" أو "الذكاء والخبرة اللازمين

---

(١) الدكتور عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، القاهرة عام ١٩٧٤م، ص ٣. ويقصد بعبارة الدبلوماسية فى اللغة اليونانية الحديثة: الشهادات أو خطابات الاعتماد المالية.

(٢) د. عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية المرجع السابق، ص ٤.

لتوجه العلاقات الرسمية بين الحكومات" وهناك من يعرفها بأنها "علم العلاقات والمصالح المتبادلة" أو "فن تمثيل الدول" . أو المفاوضات [1].

وهناك اتجاه آخر يضيق من المعنى المقصود بالدبلوماسية ويقصره على الأشخاص القائمين بالوظيفة الدبلوماسية. سواء من كان منهم يعمل فى وزارة الخارجية أو فى الخارج.

ومن الفقهاء من يعنى بهذا الاصطلاح التوفيق بين مصالح أشخاص القانون الدولى بطرق سلمية.

ونحن نرى قصر الدبلوماسية على مجموعة القواعد التى تنظم عملية التعبير عن إرادة الدولة وإعلانها للعالم الخارجى، وتمثيل الدولة فى علاقاتها الدولية.

فالدبلوماسية تتمثل فى الوسائل التى تستعين بها الدول فى إقامة العلاقات مع الدول الأخرى والاتصال بها. أو فى إقامة المعاملات القانونية أو السياسية وذلك من خلال ممثليها.

والدبلوماسية بهذا المعنى قد توجد بين الدول فى حالة الحرب أو فى حالة السلم على السواء ، وإن كانت فكرة الاتصالات متصورة فى حالة السلم أكثر منها فى حالة الحرب.

---

(١) يعرفها الدكتور عبد العزيز سرحان بأنها "فرع القانون الدولى العام الذى يضم القواعد القانونية التى تهتم بتنظيم العلاقات السلمية بين أشخاص القانون الدولى العام" وهو بذلك يسير مع الاتجاه الذى يوسع فى مدلول الدبلوماسية. راجع مؤلفه السابق. ص ٩.

ومن الطبيعي أن تتضمن الدبلوماسية تبادل البعثات الدبلوماسية الدائمة، أو التمثيل الدائم لعضوية المنظمات الدولية. ومن ثم لم تعد الدبلوماسية قاصرة على تمثيل الدول لدى الدول الأخرى. وإنما صارت تشمل تمثيلها لدى المنظمات الدولية[1].

(1) Hardy, Modern Diplomatic Law, London, 1968, P 8 , Brownlie, principles of Public International Law, sccond edition. 1973, P 333.

المبحث الثانى

التطور التاريخى للعلاقات الدبلوماسية

٧ ــ تعتبر العلاقات الدبلوماسية من قبيل العلاقات الدولية، وتعرف العلاقات الدولية بأنها سائر أنواع الروابط والمبادلات التى تتم خارج حدود دولة واحدة، لذا من الضرورى لقيام هذه العلاقات، توافر شرطين:

الأول: أن توجد جماعات بشرية متعددة تتصف بالتميز والاستغلال.

الثانى: أن تدخل هذه الجماعات فى علاقات سلمية مع بعضها البعض بصفة دائمة[1].

وعلى أساس هذا المعيار نذهب للبحث فى التاريخ المعروف عن وقت قيام الدبلوماسية.

أولاً: الدبلوماسية فى العصر اليونانى:

٨ ــ من المتفق عليه بشكل عام أن العلاقات الدولية بدأت توجد فى شبه الجزيرة اليونانية فى العصر الذهبى للحضارة اليونانية [٢]. ذلك أن هذه المنطقة كانت منقسمة إلى عدة مدن لكل مدينة شعبها وإقليمها

---

(١) براجع فى هذا المعنى مؤلفنا: المنظمات الدولية ط الثانية، القاهرة ١٩٧٥، ص ٣.
وانظر أيضًا: Marcel Merle, La Vie International, 3e edetion.

(٢) ومع ذلك فهناك من يرى أن آثار بابل وآشور، ومصر القديمة، تكشف عن وجود علاقات دبلوماسية قوية بين الشعوب الآسيوية والافريقية، فقد كانت الصين ترسل البعثات الدبلوماسية للدول المجاورة، كما أن قانون مانو، تضمن تنظيمًا للسفارات والمعدات والحروب.
راجع: Numelin, The Begining of Diblomcy, London, 1950, P 83

وسلطتها السياسية المستقلة عن المدن الأخرى، وهكذا كانت المدينة وحدة تربط بين جزء صغير من الأمة فى بقعة معينة، ومن ثم ازدهرت في المدن اليونانية أنظمة مختلفة للحكم، لذا من المتفق عليه وجود قواعد تحكم العلاقات بين هذه المدن، على أساس أن الاشتراك فى المدينة ووحدة الجنس والدين واللغة قد سهلت الاتصال بينهم.

وعلى ذلك، فلقد قامت هذه المدن بإيفاد البعثات الدبلوماسية بينها، وعقدت العديد من الاتفاقات، واشتركت فى مؤتمرات، وقبلت التحكيم فى المنازعات التى تنشأ بينها.[1]

ولم تكن العلاقات الودية تربط بين المدن اليونانية فى معظم الأحيان، بل كانت العلاقات العدائية هى السائدة نظرًا لغلبة روح التنافس والاستعلاء على كل مدينة، ومما ترتب على ذلك من محاولات تبذلها كل منها للسيطرة على الأخرى وإخضاعها لها، وقد ترتب على ذلك عدم اعتراف هذه المدن بالسفارات الدائمة بينها، وقصرها التمثيل بينها على مناسبات مختلفة[2]. لذا سميت الدبلوماسية التى ظهرت فى هذا العصر بدبلوماسية المناسبات أو الدبلوماسية المؤقتة، ومعنى دبلوماسية المناسبات أو الدبلوماسية المؤقتة أن السفارات لم يكن لها صفة الدوام بل كان يستفاد منها فى مناسبات معينة فحسب، فقد كان السفير يرسل

---

(١) Nausbum, a concise History of the Law of Nations , London,1947,P120.

(٢) نظرت كل مدينة ـ نتيجة لذلك ـ إلى مبعوثى المدينة الأخرى نظرة ريبة وحذر خشية أن يشتركوا فى المؤتمرات أو قلب نظم الحكم. عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية، المرجع السابق، ص ١٢.

إلى بلاده لعقد محالفة أو اتفاق تجارى، أو لطلب يد أميرة المليكه أو لأحد أمراء دولته، أو للاتفاق على مقدار المهر، أو للقيام بأية مهمة أخرى يكلف بها[1].

ومع ذلك لم تمنع صفة التوقيت هذه من نشأة قواعد دولية تحكم التمثيل الدبلوماسى بين هذه المدن دخلت فى الهيكل القانونى الدولى منذ ذلك الوقت، وتمتع العديد منها بالاستقرار، وتطور البعض الآخر ليلائم الحاجات المتغيرة للمجتمع الدولى.

فمن ناحية عرفت قاعدة حصانة الممثل الدبلوماسى، سواء بعدم سريان أحكام القانون والقضاء المحلى عليه، أو بعدم جواز التعرض لشخصه أو الاعتداء عليه لأى سبب كان[2].

ومن ناحية أخرى اعترف بالإيفاد الإيجابى، أى حق كل مدينة فى أن ترسل بعثات إلى المدينة الأخرى ـ مؤقتة طبعًا ـ والإيفاد السلبى، أى ضرورة استقبال هذه البعثة من المدينة الأخرى، على أنهما حقان رئيسيان لا تستطيع أن ترفضهما.

وأخيرًا نظرًا لسيادة الروح الديمقراطية فى المدن الإغريقية ولأهمية حكم المجالس الشعبية فيها فقد وجدنا تبادلا للبعثات الدبلوماسية بين مجالس الحكم فى المدن اليونانية[3].

---

(١) G. Von Glahn , Law, among Nations, second edition, P 110.

(٢) G, Stuart, Droit diplomatique et Consulaire. R, D, C, A, D, I 1934 T, 2, P. 463.

(٣) براجع ستبوات المرجع السابق، ص ٤١٥.

ثانيًا: الدبلوماسية فى العصر الرومانى:

٩ ــ ويمكن أن نقول أنه فى الطور الأول من أطوار الدولة الرومانية لم يعرف العصر الرومانى الدبلوماسية . إذ أن هذه الدولة كانت تقوم على الفتح والاستعلاء وإخضاع الشعوب الأخرى لحكم روما. لذا كادت تكون الوحدة السياسية الوحيدة فى العالم، ومحت من ثم استقلال وسيادة الدول الأخرى(١).

وقد سبق أن ذكرنا ضرورة أن تعدد الوحدات السياسية فى العالم حتى يمكن أن نكون بصدد علاقات دولية أو قانون دولى بالمعنى الصحيح.

أما بعد ظهور الإسلام وضربه الدولة الرومانية واقتطاعه العديد من أجزائها، وما ترتب على ذلك من ضعف وتفكك للدولة الرومانية، وكذا ظهور وحدات أخرى قادرة على منازلتها ومتمتعة بالاستقلال والسيادة، فإن الباحثين يؤكدون أنه بدأت توجد علاقات دبلوماسية، وهكذا فقد أسندت الوظيفة الدبلوماسية فى آخر العصر الرومانى إلى أشخاص معينين، عهد إليهم جمع المعلومات عن الأوضاع الداخلية فى الدول الأخرى وعن علاقات هذه الأقطار ببعضها البعض، حتى يمكن أن تقيم الدولة الرومانية تعاملها معها على أساس سليم، وهذا الاتجاه يعد أساسًا هامًا لتطور الوظيفة.

---

(١) E. A. Walsh , L'Evolution de La Diplomatie, R, D, C, A, D, I 1939 T.3,P 157

فروما لم تكن تلجأ إلى المفاوضات، بل كانت تحكم العالم كله ولا تسمح بوجود وحدات ذات سيادة متساوية معها، بل كانت تصدر الأوامر، وتفرض الشروط، وتسن القوانين وتفرض على الدول الأخرى الخضوع لما تصدره. وراجع أيضًا، مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية، المرجع السابق، ص ١٥.

الدبلوماسية المحترفة، إذ بدأ بعده اختيار الدبلوماسيين على أساس مدى مهارتهم وقدرتهم على المفاوضة مع الشعوب الأخرى، وليس على أساس المهارة فى الخطابة أو البطولة، كما كان الوضع من قبل[1].

ثالثًا: الدبلوماسية فى الدولة الإسلامية:

١٠ ـ ترجع بداية تطبيق الدبلوماسية فى الدولة الإسلامية إلى عهد الرسول ﷺ، فقد بدأ يرسل الرسل والوفود إلى الشعوب الأخرى ليشرحوا لهم أصولها، ويدعوهم إلى الإيمان بها فيتبعها من يريد اتباعها، وقد اتبعها بالفعل بعض أهل الشام من كانوا يخضعون لحكم الرومان، وعرف المصريون وغيرهم حقيقتها حتى لم تعد مجهولة لمن يريد أن يتعرف عليها، وتسامعت بها البلاد المتاخمة للعرب[2].

وهكذا مارس الرسول ﷺ حق الإيفاد الإيجابى المعروف فى النظم الدبلوماسية الحديثة.

ومن ناحية أخرى، مارس الرسول ﷺ حق الإيفاد السلبى، أى استقبال رسل الدول الأخرى.

ومن الملاحظ أن الرسول قد احترم مبعوثى الدول الأخرى دائمًا، كما أوصى أتباعه باحترامهم، إلى جانب ذلك عرفت الدولة الإسلامية العديد

(١) H. Niclson, Diplomacy, London, 1945, P. 23

(٢) جاء فى الرسالة التى بعث بها النبى ﷺ إلى هرقل "أسلم تسلم، وإلا فعليك إثم البريسيين (أى الزراع وغيرهم) يا أهل الكتاب تعالوا إلى كلمة سواء بيننا وبينكم ألا نعبد إلا الله، ولا نشرك به شيئًا ولا يتخذ بعضنا بعضًا أربابًا من دون الله".

راجع مؤلف الدكتور حامد سلطان: أحكام القانون الدولى فى الشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص ١١٤.

من المبادئ والأسس التى أقامت عليها العلاقات مع الدول والشعوب الأخرى ومارس الدبلوماسية الإسلامية دورها سواء فى الدعوة إلى الإسلام أو فى إرسال الرسل لتبليغ طلبات المسلمين أثناء الحروب أو فى المفاوضة على الصلح، إلى غير ذلك من الصور.

رابعًا: الدبلوماسية فى العصور الحديثة:

(١) مرحلة الدبلوماسية الدائمة:

١١ – يمثل عصر النهضة بداية مرحلة هامة من مراحل الدبلوماسية، بدأ فيها العالم ينتقل من الدبلوماسية المؤقتة أو دبلوماسية المناسبات إلى الدبلوماسية الدائمة.

ونقطة البداية فى هذا التحول ترجع إلى منتصف القرن الخامس عشر، وكانت إيطاليا هى أول من أرست هذا التقليد الجديد، ذلك أنه بعد تحلل الامبراطورية الرومانية، ظهرت إيطاليا فى شكل عدة جمهوريات صغيرة ومستقلة بعضها عن البعض الآخر. كما انتشرت التجارة بينها وبين دول الشرق العربى على نطاق واسع، وبهذا توافرت مقومات التمثيل الدبلوماسى الدائم، والعلاقات الدولية المستقرة، ويقال أن أول مدينة ظهر فيها التمثيل الدبلوماسى الدائم هى مدينة ميلانو، حيث اتبعت هذا الأسلوب عام ١٤٥٠ [(١)].

١٢ – وهناك من يقول بأن مدينة البندقية (فينسيا) تفوق المدن الإيطالية الأخرى: كجنوا ونابولى وميلانو، أهمية فى هذا الشأن، حيث ظهرت فيها

---

(١) براجع، فان غلان، القانون بين الشعوب، المرجع السابق ص ١١٦.

قواعـد واضحة تحكم الوظيـفة الدبلوماسـية. كمـا بدأ يظهر فيـها السلك الدبلوماسى بصورته الراهنة[1].

ومع ذلك فقـد وقفت الكثيـر من العقـبات ضد انتـشار الدبلوماسـية الدائمة يأتى على رأسها عدم الثقة التى كان ينظر بها بلاط الملوك والأمراء الحاكـمين إلى السـفيـر الاجنبى "إذ كان ينظر إليـه كجاسـوس للدولة التى أوفدته. مع أنه كان دائمًا من النبلاء.

وهكذا ظلت روسيا فى عـهد بطرس الأكبر تقاوم جـميع المحاولات التى بذلت لتعـيين ممثلين أجانب دائمين فـى عاصمـتها. ولكنهـا مع الوقت بدأت تقتنع بأهمـية البعـثات الدائمة. وبدأت تشـعر بالمزايا العديدة الناجـمة عن الوجـود الدائم للممـثلين فـى الخـارج. ولم يمض وقت بعـيـد حـتى بدأ هذا السلوك ينتشر فى أوروبا كلها.

١٣ـ وجاءت معاهدة صلح وستفـاليا لتقنن هذا العرف عام ١٧٤٨. إذ بعدها بدأت الدول تهتم بالعـلاقات الدبلوماسـية الدائمة. كـما بدأت الدول تهتم بإنشـاء إدارات أو مكاتب داخلية تهـتم بأمور العلاقـات الدولية. وقد تطورت هذه الإدارات إلى وزارات للخارجية بعد ذلك.

ولقيت الوظيـفة الدبلوماسية اهتـمامًا بالغًا بعـد ذلك. تجلى فى وثبة فقهية ورسمية استـهدفت تطوير القواعد التى تحكمها. وإزالة أى غموض يتصل بها. وعلى سبيل المثال حـسمت مشكلة التقدم والصدارة بين ممثلى مختلف الدول فى مؤتمر فيينا الذى انعـقد فى ١٩ مارس ١٨١٥. كما وضعت

---

(1) Philpe Cahier, Le Droit Diplomatique Contemporain, paris. 1962, P. 21.

العديد من القواعد الخاصة بالحصانات والامتيازات الأجنبية فى مؤتمر "اكس لا شابل" عام ١٨١٨.

(٢) الدبلوماسية الحديثة:

١٤ ــ نستطيع أن نقول إن المجتمع الدولى بدأ يدخل فى مرحلة جديدة من مراحل الدبلوماسية منذ القرن التاسع عشر وحتى الحرب العالمية الثانية. وعلى الخصوص تحت تأثير الحرب العالمية الأولى وما أعقبها من آثار. ذلك أن الصفة الأساسية التى كانت تتميز بها الدبلوماسية حتى الحرب العالمية الأولى. هى صفة السرية. وعدم الاهتمام بالرأى العام الدولى. مما نتج عنه أوخم العواقب. فلو كان الرأى العام شريكًا لحكوماته فى اتخاذ القرارات الهامة ما تم اتخاذ قرارات الحرب بهذه السرعة. ولما تورط المجتمع الدولى كله فى حرب ضروس أفقدته ملايين البشر. وجعلته يعانى من متاعب وآلام لاحد لها. لذلك نودى عقب الحرب العالمية الأولى بالدبلوماسية العلنية أو المفتوحة. وجعلها الرئيس ويلسون ضمن مبادئه الأربعة عشر التى اقترحها لقيام السلام العالمى بعد الحرب العالمية الأولى.

١٥ ــ وبدأ دور الرأى العام يبدو بوضوح فى مراقبة السياسة الخارجية لحكومته والتأثير على أسلوب إدارتها للسياسة الخارجية. وأثر ذلك أيما تأثير على الدبلوماسية. فالدبلوماسى صار يرقب صدى تصرفه بالنسبة للرأى العام ويقوم بعقد المؤتمرات الصحفية لكسب التأييد لموقف بلده. وإظهار الشعوب على حقيقة التصرفات التى يقوم بها.

على أن ذلك لا يعنى ضرورة توافر صفة العلنية في كافة التصرفات الدبلوماسية، بل أن السرية تعتبر من عوامل نجاح العمل الدبلوماسي – على الأقل في مراحله الأولى. إنما الذى يجب ألا يكون سريًا هو ما تنتهى إليه هذه الأعمال. فالاتفاقات أو الإعلانات الرسمية لا ينبغى أن تظل سرية ولذا أوجب عهد عصبة الأمم، وميثاق الأمم المتحدة تسجيل مختلف المعاهدات التى تبرم بين الدول فى سكرتارية الأمم المتحدة، التى تقوم بطبعها وتوزيعها على كافة الدول الأعضاء فيها.

(٣) الدبلوماسية المعاصرة:

١٦ – دخل المجتمع كله – دولى وداخلى – فى مرحلة تاريخية جديدة بعد الحرب العالمية الثانية نتيجة لتغيرات رئيسية غيرت بعمق جوهر العلاقات الاجتماعية فى النطاقين الدولى والداخلى على السواء، ومن ثم كان من الطبيعى أن تتغير العلاقات الدولية نتيجة لذلك، وأن تتغير أيضًا الوظيفة الدبلوماسية تبعًا لها.

١٧ – ونستطيع أن نجمل عوامل التغير فيما يلى:

١ – التوسع الأفقى فى العلاقات الدولية:

ذلك أن العلاقات الدولية – وكذلك دائرة الدبلوماسية – كانت قاصرة على مجموعة صغيرة من الدول، هى الدول الأوروبية، أما بقية دول العالم، فكانت إما تعيش حياتها الخاصة بعيدًا عن دائرة العلاقات الدولية، أو كانت تدخل دائرة الخضوع لدول أوروبا الغربية[1].

---

(1) W. Friedmann, The Chaning Structure of International Law, London, 1964, P. 5FF, Anand, New Statcs and International Law, Delhi, 1970, P 5FF.

ولكن العلاقات الدولية ــ الآن ــ تطورت وأصبحت دائرتها واسعة. وقد تطورت الوظيفة الدبلوماسية تبعًا لذلك. وبعد أن كان التمثيل الدبلوماسى دائرًا فى نطاق عدد محدود من الدول. صار يغطى العالم بأسره. ويلقى على الدول ــ وخاصة الصغيرة ــ أعباء كبيرة. كما يلقى على التمثيل الدبلوماسى دورًا كبيرًا فى محاولة تتبع الأحوال ورسم السياسات الدولية على نطاق هذا العدد الكبير من الدول.

٢ ـ التوسع الرأسى للعلاقات الدولية[١]:

١٨ ــ إلى جانب التوسع الأفقى فى دائرة العلاقات الدولية الذى أدى إلى زيادة عدد الوحدات التى تتعامل فى نطاقها. حدث توسع رأسى كبير مقابل فى الجانب الرأسى لها. أى فى نطاق الموضوعات والمسائل التى تتناولها. ففى العهود الأولى لم تكن العلاقات الدولية تتناول بشكل أساسى سوى الجانب السياسى. أما الآن فقد أصبحت تتناول كافة صور النشاط البشرى. وفى جميع الحقول الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

والواقع أن الاختلالات الاقتصادية التى حدثت فى العالم بعد الحرب العالمية الثانية قد أدخلت إلى دائرة العلاقات. معالجة مشكلة التفاوت بين الدول الغنية والدول الفقيرة فى مستويات المعيشة وفى الدخول. ذلك أن الأفراد فى الدول الغنية قد وصلوا إلى مستويات ضخمة من الرفاهية. بينما نجد شعوب الدول الفقيرة وهم يمثلون ٧٥٪ من سكان العالم ــ يعيشون فى فقر وجوع ويعانون من نقص الغذاء. ومن أمراض متوطنة. ومن

(١) راجع مؤلفنا: الوجيز فى القانون الدولى العام. القاهرة ١٩٧٥. ص ٣.

إخفاق متواصل فى الوصول إلى كل ما يتطلعون إليه من آمال. وكما وصلت الحال إلى ضرورة تدخل السلطات العامة لمعالجة تلك الأزمة فى داخل الدول، فإن المجتمع الدولى قد أصبح فى موقف مشابه، ودخلت على ذلك المشكلة الاجتماعية فى دائرة العلاقات الدولية. ولا يمكن أن تقف الدبلوماسية بعيدة عن هذه الظاهرة، ومن ثم بدأت تشحذ اهتمام البعثات الدبلوماسية. وأصبحنا نرى فى داخل البعثات متخصصين فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية وأصبح من صميم الوظيفة الدبلوماسية العمل على تحسين هذا النوع الجديد من العلاقات بين الدول. كذلك صار التبادل التجارى بين الدول من أهم ما يدخل فى العمل الدبلوماسى ـ وأصبح على البعثات أن تعمل على دعم العلاقات التجارية بين الدول.

وتبدو أهمية هذا التوسع من زاوية أخرى. فلقد ترتب على التقدم العلمى، دخول أساليب الإدارة العلمية فى الإنتاج والاستفادة بمزايا التخصص وقد أدى ذلك إلى خلق مجال واسع للتعاون الدولى فى شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والعلمية والثقافية، والذى اتخذ شكل تكوين منظمات دولية عالمية، كالأمم المتحدة، ومتخصصة كالبنك الدولى للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولى، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية .. إلخ، ثم منظمات إقليمية كجامعة الدول العربية، والسوق المشتركة، وحلف شمال الأطلنطى إلخ[1].

---

(1) راجع تفاصيل واسعة فى مؤلفنا المنظمات الدولية، دار نهضة مصر للطبع والنشر، ١٩٧٥ م ص ٢ وما بعدها.

وقد أثر ذلك تأثيرًا قويًا على الوظيفة الدبلوماسية تجلى من أكثر من زاوية.

فمن ناحية عرفت دبلوماسية المنظمات الدولية، أو على ما تسمى أحيانًا بالدبلوماسية الجماعية أو الدبلوماسية البرلمانية. وأساس ذلك أن هذه المنظمات صارت مكانًا رحبًا لعرض المشكلات الدولية ولمعرفة سياسات الدول الأعضاء فى المنظمة. ومن ثم أصبحت البعثات الدائمة للأمم المتحدة، والوكالات المتخصصة من السمات الرئيسية التى تميز الدبلوماسية الجديدة، والتى تعتمد عليها الدول اعتمادًا كبيرًا فى رسم سياساتها المختلفة، ومعالجة قضاياها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية.

ومن ناحية أخرى أصبح على القانون الدولى أن ينظم حق المنظمات الدولية فى الإيفاد الإيجابى والسلبى للبعثات الدبلوماسية، سواء للدول أم للمنظمات الدولية الأخرى، وكذا دخلت فى دائرة التنظيم القانونى حصانات مبعوثى الدول لدى المنظمات الدولية، وحصانة مقر المنظمة والجهاز الذى يعمل فيها إلى غير ذلك من الأمور.

ولا يمكن أن نمر بالتوسع الرأسى دون أن نذكر التأثير الذى يحدثه العلم على وسائل المواصلات والاتصالات بين مختلف الدول والذى كان من نتيجته إلغاء الفواصل بين الدول وخلق إحساس لدى الشعوب بوهمية الحدود الموضوعة بينها، وبأنها فى النهاية جزء من عالم واحد. ولاشك أن ذلك قد

قوى التضامن العالمي وساعد فى خلق حضارة واحدة تربط بين بنى الإنسان[1].

١٩ ــ ولذلك أثره الهام على الوظيفة الدبلوماسية:

(أ) فقد ساعد الدبلوماسى على سرعة إجراء الاتصالات مع حكومته ومع زملائه. ومكنه من إرسال تقاريره لدولته بسرعة. فضلاً عن سهولة وسرعة معرفته للأحداث. وبما يجرى فى العالم. وإمكانه الاطلاع على المؤلفات والكتب التى تنشر المعلومات عن العالم.

(ب) ومن ناحية أخرى نجد أن هذا التطور قد ساعد على خلق الدبلوماسية الشخصية أو دبلوماسية القمة Summrt Diplomacy والواقع أن هذا النوع من الدبلوماسية ليس جديدًا على العائلة الدولية. فقد عرفته فى مؤتمرات ڤيينا التى عقدت فى أوروبا فى القرن التاسع عشر. كما ظهر خلال الحرب العالمية الثانية[2]. وإن أوقفتها الحرب الباردة بين القطبين الكبيرين فترة طويلة. ولقد عادت الآن إلى الظهور بشكل واضح

---

(١) راجع للمؤلف بحثًا بعنوان "سيادة الدولة على الأثير" مجلة مصر المعاصرة أكتوبر ١٩٧١م. العدد ٣٤٦. ص ١٩٠.

(٢) عقدت عدة لقاءات واجتماعات ومؤتمرات بين أقطاب الدول المتحالفة أثناء الحرب العالمية الثانية. من ذلك اللقاء الذى تم بين الرئيس الأمريكى روزفلت ورئيس الوزراء البريطانى تشرشل فى أغسطس عام ١٩٤١م. والذى نتج عنه إصدار تصريح الأطلنطى الذى أعرب عن رغبة العاهلين فى قيام عالم متحرر من الخوف والعوز. وقد أعلنت الفقرة السادسة من التصريح عزم العاهلين على أنشاء منظمة دولية تضم مختلف الشعوب لتحقيق هذا الهدف. أيضًا لقاء الأقطاب فى بالتا فى فبراير عام ١٩٤٥. والذى تم فيه الاتفاق على وضع الدول الكبرى فى مجلس الأمن.

راجع: مؤلفنا "المنظمات الدولية". طبعة ١٩٧٥م. ص ٢٥٥.

وتجد تطبيقات لها فى المنطقة العربية سواء فى مؤتمرات القمة العربية، أم فى لقاءات القمة التى مهدت لحرب أكتوبر عام ١٩٧٣، أو أعقبتها كما وضحت فى لقاءات القمة الثلاثية المصرية الإسرائيلية الامريكية التى انتهت إلى إبرام اتفاقيات كامب ديفيد ومعاهدة السلام المصرية الإسرائيلية.

ويدخل فى هذا القبيل أيضًا لقاءات رؤساء الوزارات أو وزراء الخارجية ولهذا التطور دلالته الهامة التى أدت ببعض الباحثين إلى القول بأن العمل الدبلوماسى قد أصبح من شئون رؤساء الدول، واقتصر دور وزراء الخارجية على مشاركتهم فى ذلك.

كما تقلل هذه المؤتمرات من أهمية عمل البعثات الدبلوماسية، وتجعل آراء السفراء مجرد آراء استشارية، وتقوى هذه الظاهرة بشكل كبير فى الأنظمة الرئاسية حيث يتولى رؤساء الدول رسم السياسة الخارجية لدولهم ومتابعة تنفيذها، ويكون وزراء الخارجية مجرد سكرتارية لهم فى هذا المجال.

ومع ذلك يجب ألا نبالغ فى تقدير قيمة مؤتمرات القمة، فمؤتمرات القمة يكون لها أهمية فى حل المشاكل العليا التى لا يستطيع الدبلوماسيون حسمها، كما تساعد على تقريب وجهات النظر وتعميق الروابط الشخصية بين الرؤساء واتخاذ قرارات سريعة فى المشاكل الدولية.

ولكن يعيب هذه المؤتمرات أن الوقت المخصص لبحث المشاكل فيها يكون عادة ضيقًا، مما قد يؤدى إلى صدور قرارات عاجلة، أو لا يؤدى إلى حسم المشاكل بشكل فعال، وهنا يكون فشلها صدمة للرأى العام لدولهم، كما

أن هذه المؤتمرات، قد تتخذ أحيانًا وسيلة للدعاية، أو حلبة لتبادل الاتهامات، كما وأنها تؤدى إلى الخلط بين العمل السياسى والعمل الدبلوماسى.

(جـ) ولاشك أن هذا التطور قد أدى إلى تقليل الحرية التى كان يتمتع بها الممثل الدبلوماسى، وتقييده بالرجوع إلى دولته فى كثير من الحالات، الأمر الذى لم يكن يحدث من قبل لصعوبة الاتصالات، مما كان يعطى للدبلوماسى سلطة كبيرة فى التصرف، ومع ذلك فهناك من يقول بأن سهولة الاتصالات تلك تؤدى إلى تسهيل مهمة الدبلوماسى، وتعطية المبادرة، وتقوى الصلة بينه وبين الهيئات الحاكمة، كما تعطيه الفرصة لكى يتعرف من رئيس الدولة ومن وزير الخارجية ـ على كيفية التصرف فى المسائل الهامة.

٢٠ ـ ومن ناحية أخرى تزايد دور الرأى العام فى المجال السياسى، وأدى التطور الديمقراطى إلى نشأة نوع جديد من أنواع الدبلوماسية هى الدبلوماسية الشعبية Common Diplomacy أو الدبلوماسية الجماهيرية، وواضح أن سر تسميتها بالجماهيرية أنها توجه إلى الجماهير، وهكذا وجدنا أهمية كبيرة للمؤتمرات التى تعقدها البرلمانات العالمية، أو لبعثات الرياضية، أو تجمعات الشباب العالمى، ويدخل فى هذا المجال منظمات المرأة العالمية وجمعيات أنصار السلام، وجمعيات الأدباء والفنانين، وجماعات التضامن بين الشعوب، كمنظمة التضامن الآسيوى الأفريقى، وتؤدى هذه التجمعات الشعبية، دورًا هامًا فى خدمة السياسة العالمية[2]، وليس أدل على

---

(1) Hans J. Morgenthau, Politics among Nations, New york, 1958, P 511 FF.

(2) él Cavaré, Droit International Publie positit T. 1961, P 635 SS.

ذلك من أن التصالح الأمريكى الصينى الذى جرى عام ١٩٧١ قد تم على أثر زيارة فريق تنس الطاولة الأمريكى للصين، وأعقب ذلك زيارة الرئيس الأمريكى السابق نيكسون للصين، وبعدها دخلت الصين فى عضوية الأمم المتحدة، وتحسنت علاقاتها بالولايات المتحدة الأمريكية. وكذلك تحقق اتحاد البرلمانات العالمى الكثير من الأهداف السياسية، وقد كسب العرب تأييده للقضية الفلسطينية عندما انعقد فى صيف عام (١٩٧٥)، وهذا العام ٢٠٠٠م.

٢١ ـ وأخيرًا ظهر شكل جديد من أشكال الدبلوماسية هو الدبلوماسية الطائرة وهى الدبلوماسية التى يقصد بها تحقيق مهام معينة عاجلة، ويشترك فيها خبراء فى حقول معينة يمثلون دولهم فى مؤتمرات أو دورات اجتماعات قانونية أو علمية أو فنية أو مهنية ثم يعودون إلى دولهم بعدها، ومثال ذلك اشتراك خبراء الدول فى تقنين قواعد القانون الدولى فى نطاق لجنة القانون الدولى، أو اشتراك ممثلين دوليين فى حلقات دراسية تنظمها بعض الدول والهيئات الدولية المختلفة.

٢٢ ـ وتتوالى التطورات التى تؤثر فى العمل الدبلوماسى. فلقد ظهرت فى السنوات الأخيرة شبكة الاتصالات الدولية "الانترنت" وهى تؤثر بشدة فى العمل الدبلوماسى إذ يمكن إرسال الرسائل من خلالها بسهولة كما أن البث فى مواقعها، صار من أهم المعلومات التى تشغل الدول

بشكل عام والممثلين الدبلوماسيين بشكل خاص. إذ كثيرًا ما تتوافر معلومات ضد دولة أو يبث كذبًا أمور تؤثر عليها. مما ينبغى على الدبلوماسى التصدى له . وإذا كان من أولى المهام الدبلوماسية جمع المعلومات عن الدول وعن العالم . وعن كل ما يؤثر فى الشعوب. فلقد صارت هذه الشبكة مصدر معلومات مهم للعمل الدبلوماسى.

المبحث الثالث

مصادر التنظيم الدبلوماسى

٢٣ ـ ندرس فى هذا المبحث المنابع القانونية التى يستقى منها القانون الدبلوماسى أحكامه.

والواقع أن أحكام القانون الدبلوماسى لها وجهين متميزين وينظم كل منهما نظام قانونى خاص. فهناك وجه ذو طابع داخلى تقوم القوانين الداخلية لمختلف الدول بتنظيمه، ووجه دولى تنظمه قواعد القانون الدولى العام.

فبالنسبة للقانون الداخلى نجده يحكم رابطة الوظيفة الدبلوماسية فيبين من يقومون بتمثيل الدولة فى المجال الخارجى والشروط التى يجب أن تتوافر فيهم، وطريقة تعينهم وترقيتهم، ورواتبهم وعلاواتهم وبدلاتهم، وإحالتهم إلى الاستيداع، إلى غير ذلك من المسائل التى تتصل بالوظيفة الدبلوماسية.

وللقانون الداخلى دوره كذلك فى تحديد سلطات كل عضو من أعضاء الجهاز المركزى للعلاقات الدبلوماسية فى كل دولة فيبين مثلا دور كل من رئيس الدولة والمجلس التشريعى، ومدى الدور الذى يقوم به وزير الخارجية فى هذا المجال.

أما عن الوجه الخارجى للوظيفة الدبلوماسية فهو يشمل مدى حق الأشخاص القانونية الدولية ـ دولا كانوا أم منظمات دولية ـ فى الإيفاد الإيجابى والسلبى للبعثات الدبلوماسية وحجم هذه البعثات ودرجات رؤساء البعثات الدبلوماسية وحصانات وامتيازات أعضاء السلك الدبلوماسى ويشترك القانون الدولى مع القانون الداخلى فى بيان سلطات

الأجهـزة المركزية فـى الـنطاق الدولى وفـى تنظيم تلقى إرادتهـا ورفعهـا إلـى مرتبة الإرادة القانونية للشخص [1].

ومن البـديهى أن مـصـادر القـانون الداخلى تخـتلف باخـتـلاف الدول وإن كانت التشريعات الوطنيـة هى أهم هذه المصادر، وتجرى مختلف الدول على إصدار قوانين تنظم شئون السلكين الدبلوماسى والقنصلى فيها.

٢٤ ــ أما القـانون الدولى، فإن مصـادر التنظيم الدبلوماسى فـيه هى نفس مصادر القانون الدولى، وأهمها العرف والمعاهدات.

فبـالنسـبة للعـرف نجد أن له دورًا بارزًا فى تنظيم العـلاقات الدبـلوماسـية فالقانون الدبلوماسى ظلت قواعده تتكون بالتدريـج عبر العصور من التصرفات التى تتخذها الدول فى هذا المجال ومن موافقاتها الضمنية على أحكامها [2].

ونجد مجال العرف بارزًا فى مجال الحصـانات والامتيازات الدبلوماسية. بل إن المعـاهدات المتعـددة الأطراف التى قننت فـيهـا العـلاقات الدبلومـاسيـة وكــذلك التـشــريعـات الـداخليـة الـتى نظمت بعـض أحكام العـلاقــات الدبلوماسية فى كثير من الدول، واستوحت هذه الأحكام العرفية.

أمـا عن المعاهـدات فإننا نجـد لهـا دورًا بارزًا فى مـجال تنظـيم العلاقـات الدبلومـاسـيـة: فـمن ناحـيـة نجد أن الـدول قد نـظمت العـديد من أحكام العلاقات الدبلوماسية فى اتفاقـيات ڤيينا عام ١٨١٥، ومن خلال مؤتمر اكس لاشابل عـام ١٨١٨، فقد نـظمت فيهـا قواعد التـقـدم والصـدارة بين رؤسـاء البعثات الدبلوماسية.

---

(١) راجع مؤلف الدكـتور حامد سلطان، أحكام القـانون الدولى فى الشريعة الإسلامـية، المرجع السابق ص ١٨٦.

(٢) فيليب كابيه، القانون الدبلوماسى المعاصر، المرجع السابق الإشارة إليه ص ٣٢.

وقد رفضت عصبة الأمم أن تعتبر القانون الدبلوماسي والقنصلي من بين المسائل التي تصلح للتقنين عام ١٩٣٠، ومن ثم تأخر التقنين الشامل لهذه المسائل فترة من الوقت. ومع ذلك فقد توصلت دول أمريكا اللاتينية إلى إبرام اتفاق نظم أحكام العلاقات الدبلوماسية بينها عام ١٩٢٨ (اتفاقية هافانا) كذلك بذل العديد من الفقهاء جهودًا فردية ووضعوا مشروعات متكاملة حول هذا التنظيم نذكر منها مجهودات الأستاذ فليمور[١]. عام ١٩٢٦، والاستاذ بيسو عام ١٩١١[٢]، وكذلك مجهودات مجمع القانون الدولي عامي ١٨٩٥، ١٩٢٩.

٢٥ ـ ومع ذلك فبعد قيام الأمم المتحدة عام ١٩٤٥، وتأسيسها للجنة القانون الدولي، وجدنا هذه اللجنة توجه عناية فائقة إلى أحكام القانون الدبلوماسي وتعقد عدة دورات تقوم بتدوينه فيها، ثم ترفع نتيجة عملها إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة التي أوصت بعقد مؤتمر دولي بحث فيه هذه المسائل ووافقت الدول عليها، وأصبحنا أمام اتفاقية كاملة تنظم العلاقات الدبلوماسية، وهي اتفاقية فيينا عام ١٩٦١م.

هذا وقد صدقت العديد من الدول على أحكام هذه الاتفاقية وتلتزم هذه الدول بالطبع بما وافقت عليه. ومع ذلك فيجب أن نلاحظ أن العرف هو المصدر التاريخي لهذه الاتفاقية، ومن ثم فيجب الاهتداء بالقواعد العرفية عند تفسيرها، ويجب أن نكمل حكمها كذلك بالعرف الذي يجب تطبيقه على الخصوص إذا لم نجد بها حكمًا يحكم حالة من الحالات[٣].

---

(١) Philimore   (٢) Pessoa

(٣) تراجع ديباجة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

أما الدول التى لم تنضم إلى اتفاقية فيينا فهى تحكم بالعرف الدولى وتجد أن للمعاهدات الثنائية كذلك دورها فى تقرير تبادل التمثيل الدبلوماسى بين دولتين، أو فى رفع درجة التمثيل الدبلوماسى بينهما، أو فى الاعتراف لممثلى الدولتين بحصانات تتجاوز القدر المتفق عليه دوليًا.

وتجد تطبيقات جديدة لدور الاتفاقات الثنائية فى مجال العلاقات الدبلوماسية، فيما يعرف باتفاقات المقر، وهى اتفاقات تبرم بين المنظمة والدولة التى تستضيفها، تقر فيها بحصانات دبلوماسية معينة لمقر المنظمة ووثائقها وكذلك لبعثات الدول المعتمدة لديها.

ويمكن الاستعانة بمصادر القانون الدولى الأخرى، كالمبادئ العامة للقانون، والقضاء والفقه، وقواعد العدالة والإنصاف فى حالة عدم وجود نصوص تحكم القضية أمام القاضى، وبالنسبة للعدالة، إذا ما وافق الأطراف صراحة على تطبيقها عليهم.

٢٥ أ ـ وأما فى الشريعة الإسلامية، فإن مصادر الأحكام الشرعية فيها هى ما تحكم العلاقات الدبلوماسية بين الدولة الإسلامية (دار السلام) والدول الأخرى.

والمصدر الأساسى للتشريع الإسلامى هو القرآن الكريم وتكمله وتوضحه السنة، ويأتى الاجتهاد كمصدر تكميلى يقوم على استجلاء حكم الشارع (أى الله سبحانه وتعالى) في مختلف التصرفات الدولية بالرجوع إلى المصدرين الأولين.

وتبدو أهمية السنة الفعلية، وعمل السلف الصالح فى أحكام الدولة الإسلامية فى العلاقة مع الدول الأخرى، ذو أهمية كبيرة فى هذا الموضوع، لأن النصوص فيه قليلة وأغلب أحكام القانون الدبلوماسى فى الشريعة تستقى من العمل والتاريخ الإسلامى.

الفصل الثانى

الأجهزة المركزية للعلاقات الدبلوماسية

٢٦ ـ ذكرنا من قبل أن لكل دولة مجموعة من الأعضاء يتولون تكوين إرادتها تجاه مختلف المسائل الدولية، وإعلانها للعالم الخارجى، بحكم أن الدولة شخص معنوى لا يستطيع التعبير بذاته عن إرادته.

وقد استقر عرف الدول على أن تكون الجهاز المركزى لها من الأشخاص الآتيين:

رئيس الدولة، رئيس الوزراء، وزير الخارجية، والقائد العام للقوات المسلحة فى وقت الحرب.

وسنبحث عن المركز القانونى لكل منهم، وعن الدور الذى يمارسه فى نطاق القانون الدولى والعلاقات الدولية، والامتيازات والحصانات التى يتمتع بها كل منهم كل فى مبحث على حدة.

المبحث الأول

رئيس الدولة

ضرورة وجود رئيس الدولة:

٢٧ ـ من الأركان الضرورية لقيام الدولة أن يكون لها سلطة سياسية تمارس اختصاص الحكم، وتنظيم الحكم،وتنظيم أمور الناس. وكانت هذه السلطة تنعكس فى شخص رئيس الدولة، ومع حدوث تطورات عديدة فى أسلوب الحكم، وطريقة ممارسة السلطة فى مختلف الدول، لم تستغن الدول عن وظيفة الرئيس أو قمة السلطة، ويرجع ذلك إلى ضرورة تأمين النظام فى الدولة، وضمان حسن سير الأمور فيها. لذا كان للجماعات من يرأسها، للعائلات الأب الذى يتولى رعاية مصالح أولاده، وتدبير شئونهم، وكان للقبيلة رئيس يسوى منازعات أفرادها، ويمثلها أمام القبائل الأخرى، وكذلك كان الحال فى المدينة. وفى عصر الإقطاع نظم الإشراف على أساس طبقى تصاعدى، نجد على قمته الامبراطور، وبوجود الدولة بشكلها المعروف الآن منذ القرن السادس عشر سارت الأمور على هذا النحو، وأصبح على رأس كل دولة رئيسًا.

هذا ويجمع فقهاء الشريعة الإسلامية على ضرورة تنصيب خليفة للمسلمين، لأن كل أمة لا تستغنى عن قوة تحمى نظامها، وتدبر شئون رعاياها، ولأن وجود الحاكم الوازع ضرورة من ضرورات الاجتماع البشرى.

تطور مركز رئيس الدولة فى العلاقات الدولية:

(أ) مرحلة الحكم المطلق:

٢٨ ـ بدأت هذه المرحلة مع بداية تكون الدولة فى العصور الحديثة. ومهدت لها أفكار ميكيافللى عن ا لأمير المستبد العادل. والتى تقضى بضرورة إعطاء الحاكم كافة السلطات التى تمكنه من السيطرة على الدولة. وإدارة شئونها. حتى لو أدى ذلك به إلى الاستبداد لأن النظام مع الاستبداد أفضل من الديمقراطية مع الفوضى ولقد كان لهذا الرأى ما يبرره. إذ كانت أوروبا ممزقة فى ظل العهد الإقطاعى وكان الأمراء هم المتصرفون الرئيسيون فى كل شىء. ومع تكون الدولة كان لابد من تركيز السلطة حتى يمكن إقامة الدولة على أساس سليم.

وهكذا صار من المستقر عليه فى هذه الفترة التى امتدت من بداية القرن السادس عشر حتى الثورة الفرنسية. أن رئيس الدولة هو السيد المطلق الذى يملك جميع السلطات الداخلية والخارجية على السواء. وهو من ثم الذى يملك وحده اختصاص تكوين إرادة الدولة فى المجال الخارجى. واختصاص إعلانها للدول الأخرى. وهو الذى يعلن الحروب. ويشترك فى المفاوضات بنفسه ويبرم المعاهدات ويعقد الصلح... إلخ.

وعلى ذلك كانت إرادة الدولة تختلط بإرادة الملك الذى كان يجسدها ويعلنها. ومن ثم لم يكن هناك فصل بين إرادة الدولة وإرادة الحاكم[1].

---

(١) لعل خير تعبير عن هذه الحقيقة يتجلى فى العبارة المشهورة للويس الرابع عشر والتى يقول فيها "الدولة هى أنا "

"L'Etat C' est moi"

(ب) مرحلة تقييد سلطات رئيس الدولة:

٢٩ ــ من الطبيعي أن يكون رد الفعل على السلطات المطلقة للملوك، محاولات من جانب الشعوب المختلفة لتقييد هذه السلطات، وإشراك هيئات أخرى معهم في إدارة الشئون الخارجية للدولة. وقد ظهرت هذه الجهود في إنجلترا أولا عندما أجبرت الارستقراطية البريطانية الحكم الملكي فيها على توقيع وثيقة الحقوق "الماجنا كارتا" وبعد ذلك، وعلى نطاق واسع، في فرنسا حيث دفعت ثمنًا باهظًا لنيل الحرية بعد الثورة الفرنسية.

ومنذ هذا التاريخ أصبح يشارك الدولة في إعلان قرار الحرب وفي التصديق على المعاهدات، وفي الدخول في اتحادات أو منظمات دولية، سلطات أخرى. بل لقد وصل الحال ببعض الدول ــ كانجلترا وألمانيا الاتحادية والهند وإيطاليا إلى أن يقوم رئيس الدولة بدور رمزي، ويمارس سلطات قليلة سواء في الداخل أو في الخارج، في حين يتولى رؤساء الوزارات سلطاته في النطاق الخارجي، أو وزراء الخارجية أو رئيس الوزراء، وزير الخارجية وتحت إشراف البرلمان.

(جـ) العودة إلى تقوية سلطات رؤساء الدول في النطاق الخارجي:

٣٠ ــ كان من أثر تقييد سلطات رؤساء الدول بعد الثورات البرجوازية التي قامت في أوروبا، وأدت إلى مشاركته في السلطة فيها، أن ضعف تأثير رؤساء الدول، بل وضعف مركز السلطة التنفيذية نتيجة لذلك وأثر ذلك تأثيرًا بالغًا في أنظمة الحكم، إذ تنازعت الأحزاب فيما بينها، كل

يريد الوصول إلى الحكم، مما أدى إلى فقدان الاستقرار فى كثير من الدول، وإلى بقاء دول كثيرة بدون وزارات تحكمها لفترات طويلة. ولعل التجربة الفرنسية قبل دخول ديجول الحكم فى فرنسا خير شاهد على ما نقول.

وقد أدى ذلك إلى رد فعل نحو ضرورة تقوية السلطة التنفيذية من جديد حتى فى الدول الديمقراطية التقليدية كفرنسا.

وفضلاً عن ذلك توافرت عدة عوامل أخرى على ضرورة تولى السلطة التنفيذية لسلطات فعالة فى مجال العلاقات الدولية بعد الحرب العالمية الثانية نوجزها فيما يلى:

(١) الخلافات بين المعسكرين الشرقى والغربى فقد أوجدت العديد من المشاكل التى تحتاج إلى تدخل القمة لحسمها. ويكفى أن نذكر مشاكل التهديد الذرى، والأسلحة الاستراتيجية. وقد رأينا كيف أدت اللقاءات فى القمة دورها فى تخفيف حدة التوتر بين المعسكرين، وفى قيام سياسة الوفاق الدولى بينهما. والواقع أن اتخاذ القرارات فى هذه المشاكل يحتاج إلى سرعة وحسم كبيرين، ولا يحتمل المناقشات الواسعة التى تميز عمل البرلمانات.

(٢) أهمية لقاءات القمة أو دبلوماسية القمة على نحو ما وضحنا من قبل، فهى تمكن من الحل الفورى والسريع لعديد من المشاكل. ومن ثم رأينا العديد من مجالس الاتحادات والمنظمات الدولية تتكون من رؤساء الدول (منظمة الوحدة الافريقية، اتحاد الجمهوريات العربية بين مصر وسوريا

وليبيا) وقد ساعد على ذلك اليسر والسهولة فى وسائل المواصلات الدولية، تلك التى لا تجعل رئيس الدولة يغيب عن بلده كثيرًا إذا ما حضر اجتماعًا للقمة.

(٣) شيوع الأنظمة الرئاسية نتيجة للعديد من العوامل فى الدول الجديدة والنامية التى بدأت تتكون بعد الحرب العالمية الثانية. وتفسر هذه الظاهرة بالعديد من العوامل. ففى البداية لا نجد مؤسسات دستورية أو سياسية قوية فى هذه الدول، مما جعل القوة الفعلية تكمن فى منصب رئيس الدولة. وكذلك تمر الدول الجديدة جميعها بمراحل تنمية تحتاج إلى اتخاذ قرارات قوية وسريعة من جانب السلطة التنفيذية، ولا يتسنى ذلك إلا إذا كان رئيس الدولة قويًا[١].

وهكذا اصبح رؤساء الدول يمارسون سلطات حقيقية وقوية فى مجال العلاقات الخارجية لدولهم، ونجدهم يقومون برسم سياسة دولهم الخارجية ومعظم إختصاصات الدولة فى المجا الخارجى.

وتسير الدول الاسيوية والافريقية فى هذا الاتجاه بقوة الآن[٢].

ونجد فى التطورات التى جرت فى أواخر هذا القرن بعدًا جديدًا لتقوية سلطان رؤساء الدول فقد تم تصفية المعسكر الاشتراكى وبدأت الولايات المتحدة الأمريكية تسيطر على مقدرات العالم، وتفرض ما

---

(١) راجع دراسة Francis Déak ضمن مؤلف سورنسن "موجز القانون الدولى" السابق الإشارة إليه ص ٣٨٦، ومؤلف الدكتور حامد سلطان، القانون الدولى العام فى وقت السلم، المرجع السابق ص ٢٦٠ وما بعدها.

(٢) عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات مرجع سابق ص ٥٧.

يسمى بسياسة العولمة والتى تعنى أن العالم يجب أن يحكم بنظام عالمى جديد يقوم فى الناحية السياسة على المذهب الحر وفى الناحية الاقتصادية على الاقتصاد والسوق. كما تبشر الولايات المتحدة بثقافة موحدة وفكر موحد تقوم هى بصياغته. وحتى الآن لا نجد مقاومة تذكر لهذا الاتجاه، بل تقف الولايات المتحدة بقوة لدعمه. و معروف أن نظام الحكم الأمريكى هو نظام رئاسى وتظل شخصية رئيس الدولة فيه قوية ومهيمنة.

ألقاب ومسميات رؤساء الدول:

٣١ ــ عادة ما يكون رئيس الدولة فردًا واحدًا، وقد يكون مجلسًا خاصًا.

وبالنسبة للفرد فهو إما أن يكون عاهلاً ملكًا أو امبراطورًا أو سلطانًا أو أميرًا أو شيخًا، أو رئيسًا لمجلس الدولة (سويسرا).

وبالنسبة للمجالس، فنجدها بشكلها التقليدى تتمثل فى قيام عدة أفراد بمباشرة اختصاصات رئيس الدولة مع تولى كل منهم الرئاسة لمدة معينة على التوالى. وهذا ما نراه فى مجلس البونديسرات فى سويسرا، وفى ماليزيا.

وقد يتولى المجلس مهام الرياسة ويتخذ قراراته بشأنها بالأغلبية مع وجود رئيس له، على نحو ما رأينا فى مجلس الثورة المصرى عند قيام الثورة عام ١٩٥٢، ثم مجلس الرياسة الذى تشكل عام ١٩٦٤ فى مصر، وعلى نحو ما نرى الآن فى مجلس قيادة الثورة فى ليبيا، وما كان فى اليمن وفى السودان (مجلس السيادة)، وإن كان هذا لم يستمر طويلاً فعادة يستبعد الأقوى من معه وينفرد هو بالسلطة.

ولا يهتم القانون الدولى بالشكل أو التسمية التى يكون عليها رئيس الدولة، إذ هى مسائل تدخل فى السلطان الداخلى لكل دولة، ولها مطلق التصرف فيه، وذلك لأن ما يهم القانون الدولى العام هو وجود رئيس أعلى للدولة، ولكن لا يتهم القانون الدولى بالشخص الذى يشغل هذا المنصب، ويباشر اختصاصاته، وذلك لأن هذا الشخص يمكن أن يتغير ويخلفه غيره، دون أن يمس ذلك صميم الجهاز الأعلى للدولة فى العلاقات الدولية[1].

اختصاصات رئيس الدولة فى العلاقات الخارجية:

٣٢ ـ رغم أن مدى ونطاق سلطات رؤساء الدول تتولاها القوانين الداخلية فى مختلف الدول، وتتولى الدساتير رسمها بالشكل الذى يتناسب مع تطور النظام السياسى فى الدولة، وممارسة الديمقراطية فيها، إلا أن القانون الدولى ينظم هذه الاختصاصات من زاوية أخرى، ألا وهى تلقى إرادة الدولة فى المجال الخارجى وفقًا لما يعبر عنه رئيسها، وترتيب الآثار التى تترتب على ذلك.

وبعبارة أخرى نستطيع أن نذكر أن تكوين إرادة الدولة فى المجال الخارجى مسألة تحددها قوانين الدول، أما إعلانها للدول الأخرى فهى مسألة يستقل بتنظيمها القانون الدولى.

أولاً: تكوين إرادة الدولة فى العلاقات الخارجية:

فى النظام البرلمانى:

٣٣ ـ ومن هنا نرى أثر الاختلاف فى شكل الدولة، والنظام الدستورى الذى

---

(١) عبد العزيز سرحان قانون العلاقات الدبلوماسية، المرجع السابق ٥٦.

تأخذ به على اختصاصات وصلاحيات رؤساء الدول فيها: ففى النظم البرلمانية، نجد أن رئيس الدولة لا يستقل بنفسه فى تكوين إرادة الدولة فى العلاقات الخارجية، وإنما يشاركه فى هذا التكوين المجلس التشريعى، والذى ترسم الأغلبية المنتخبة فيه مختلف سياسات الدولة فى الداخل والخارج. قد يكون لرئيس الدولة دور فى هذا التكوين، ولكن يبقى أن إرادة الاغلبية هى الحاسمة فى هذا الشأن. وتدل التطورات الدستورية فى النظم البرلمانية التقليدية، كما هو الحال فى انجلترا وفى ألمانيا الاتحادية وفى إيطاليا، على أن زعيم الأغلبية الحاكمة، أو الوزير الأول، أو رئيس مجلس الوزراء، على ما يسمى أحيانًا، يمارس العديد من اختصاصات رؤساء الدول الخارجية أن لم يكن كلها، وإن بقيت للرؤساء اختصاصات اسمية بهذا الشأن[1].

وفى النظام الرئاسى:

٣٤ ـ وتختلف طريقة تكوين إرادة الدولة فى العلاقات الخارجية فى النظام الرئاسى عن الأنظمة البرلمانية. ففى هذه الأنظمة نلحظ الدور الهام لرئيس الدولة، إذ أنه العضو الاسمى الحقيقى للدولة فى علاقاتها الخارجية. فالرئيس هو نائب الأمة الوحيد فى علاقاتها الخارجية. "وهو ممثلها الوحيد أمام الأمم الأجنبية" وقد عبر عن ذلك دين راسك وزير خارجية الولايات المتحدة السابق بقوله: "إن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو رئيس الدولة، والرئيس الرسمى والرمزى للأمة

(١) راجع دراسة Francis Déak، عن أجهزة الدول فى علاقاتها الخارجية، ضمن مؤلف سورنسن، موجز القانون الدولى، ص ٣٨٥.

الأمريكية، وتتمثل فيه أمام العالم الخارجي كرامة الدولة وسياستها وصوتها خارج حدودها الأقليمية، وهو الأمين على مصلحتها الوطنية(1).

وهكذا نجد الرئيس في النظام الرئاسي يتمتع بسلطات واسعة في تكوين إرادة الدولة، ورغم أن معظم الأنظمة الديموقراطية تضع القيود على إرادة الرئيس حتى في الأنظمة الرئاسية، إلا أن مدى هذه القيود محدود، وهي قيود لا تمارس على العموم من بين رجال السلطة التنفيذية، إذ يجمع الرئيس عادة بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزارة، ويقتصر دور وزير الخارجية على إسداء النصح والمشورة للرئيس الذي يملك وحده سلطة إصدار القرار.

إنما تملك المجالس التشريعية بعض السلطات في مجال تكوين إرادة الدولة في هذه الأنظمة، كالتصديق على المعاهدات، والموافقة على قرار الحرب(2).

ثانياً : إعلان إرادة الدولة:

٣٥ ــ أما عن إعلان إرادة الدولة في المجال الخارجي فهي عادة من صلاحيات رئيس الدولة وحده، وسواء أكانت هذه الصلاحيات رمزية أم اسمية، فهو الذي يعين الممثلين الدبلوماسيين لدى الدول الأخرى وفي المنظمات والمؤسسات الدولية المختلفة، ويعتمد ممثلي الدول الأخرى لدى الدولة، ويوقع الاتفاقات الدولية ويصدق عليها، ويعلن قرار الحرب للدول

---

(1) راجع مؤلف حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم، مرجع سابق .

(2) محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي، طبعة ١٩٦٨ ص ٥٥٨.

الأخرى. ويقوم بمختلف الأعمال المتعلقة بتنظيم علاقات دولته بالدول الأخرى. وبالجملة يقوم رئيس الدولة بتشخيص الدولة تشخيصًا كاملاً فى العلاقات الدولية.

ويترتب على ذلك عدة نتائج هامة:

(١) تنسب الأعمال التى يقوم بها رئيس الدولة إلى الدولة نفسها بكافة الآثار التى تترتب عليها[1]. ولاشك فى هذه النتيجة إذا ما كان الرئيس يمارس اختصاصًا يخوله له الدستور. ولكن المشكلة تثور فى حالة تجاوز الرئيس لسلطاته الدستورية. كأن يصدق على معاهدة وحده. فى حين يشترط دستور دولته أن يشاركه فيها المجلس التشريعى مثلا. أو يتخذ قرار الحرب بمفرده فى الوقت الذى لا يخوله الدستور هذه السلطة. فهل تنسب إرادته أيضًا فى هذه الحالة إلى الدولة؟

اختلف الفقه فى الإجابة على هذه المشكلة بين ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول: يرى أن إرادة رئيس الدولة هنا تحدث أثرها فى الدائرة الدولية. ويتحمل رئيس الدولة مسئولية مخالفة الدستور أمام شعبه. ويستند هذا الاتجاه إلى القول بأنه من الصعب على الدول الأخرى أن تتحق من صلاحيات رئيس الدولة. والرجوع إلى ستور كل دولة. فضلا عما يمثله ذلك من تدخل فى الشئون الداخلية للدول الأخرى. وبعبارة أخرى. مادمنا قد

---

(١) عبرت عن ذلك المحكمة العليا فى الولايات المتحدة الأمريكية بقولها: "إن الرئيس وحده له سلطة التحدث وسلطة الاستماع باسم الدولة. وهو الذى يبرم المعاهدات بموافقة مجلس الشيوخ. وله سلطة التفاوض باسم الشعب." نقلاً عن حامد سلطان. أحكام الشريعة الإسلامية فى القانون الدولى المرجع السابق ص ١٨٩.

سلمنا بأن رئيس الدولة هو وحده الذى يملك سلطة إعلان إرادة الدولة، فإن الدول الأخرى لا ينبغى أن تعرف هذه الإرادة عن طريق آخر. ولأن أحكام القانون الداخلى لا تنتج أثرًا فى النطاق الدولى. وهذا الرأى يستند كذلك إلى العرف الدولى، فهذه القاعدة هى التى كانت سائدة قديمًا ولم تتبدل حتى الآن(١).

أما الاتجاه الثانى: فيذهب إلى عدم التزام الدولة بإرادة رئيسها فى هذه الحالة، لبطلان هذه الإرادة لمخالفتها لأحكام الدستور. ويستند هذا الرأى فى تدعيم وجهة نظره إلى القول بأن النصوص الدستورية التى ترسم سلطات واختصاصات رئيس الدولة فى العلاقات الخارجية تكون ملزمة فى القانون الدولى العام(٢). ولذلك فإنه فى جميع الاختصاصات المعترف بها فى القانون الدولى العام لرئيس الدولة، يجب الرجوع إلى القانون الداخلى لكل دولة للوقوف على مدى السلطة الفعلية التى يمنحها له. ومن ثم فإنه إذا قام رئيس الدولة بالتصديق على معاهدة دون اتخاذ الإجراءات التى يقررها الدستور فى هذه الحالة، فإن المعاهدة لا تكون ملزمة للدولة(٣).

أما الرأى الثالث:

فهو يتوسط بين الرأيين السابقين، ويقول بالتفرقة بين المخالفات الصريحة للدستور، والمخالفات التى تكون محلا لنزاع يتعلق بتفسير النصوص: فبالنسبة للنوع الأول لا تنتج المخالفة أثرها فى حق الدولة إذ أن المخالفة صريحة ويمكن كشفها، أما المخالفات من النوع الثانى، فهى تقيد

---

(1) L'Delbez, Manuel de Droit International Public, Paris 1948, P. 190.

(2) Fauchille, Traité de Droit International, Paris,1927, I, 3 Partie, P.5.

(٣) Oppenheim, International Law,8 Edetion, 1963, P. 757.

الدولة، لأن المناقشة فى تفسير النصوص الدستورية تدخل فى صميم الاختصاص الداخلى للدولة، والتى لا يجوز للدول الأخرى أن تتدخل فيها[1].

ونحن نرى أن المخالفات التى يرتكبها رئيس الدولة للقوانين الداخلية لا تلزم دولته داخليًا للأسباب الآتية:

ـ أنه من السهل على مختلف الدول الرجوع إلى دساتير الدول الأخرى عند الدخول معها فى التزامات دولية، ويمكنها أن تطلب ما تشاء من الإيضاحات من الدولة أو من بعثاتها فى الخارج.

ـ أن المجتمع الدولى لاينبغى أن يشجع رؤساء الدول على مخالفة القوانين الداخلية والعصف بالحقوق المقررة لشعوبهم، بل على العكس عليه أن يلزمهم احترام حقوق شعوبهم والالتزام بالقوانين الداخلية.

ـ أن رؤساء الدول لا يتدخلون بأنفسهم فى العادة إلا فى المسائل الهامة، وهى مسائل تعلم الدول الأخرى عن اختصاصاتهم بشأنها الشىء الكثير، لأن العرف الدولى يجرى على إبلاغ الدول بأسماء وصلاحيات رؤساء دولها، وخاصة عند حدوث أى تغييرات فيها[2].

---

(١) د. محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولى العام، المرجع السابق . ص ٥٥٩.

(٢) يقول كافليبرى فى هذا المعنى: أن إعلان الدول بالتغيرات التى تتعلق بشخص من يباشر سلطات الدولة، له أهمية قانونية دولية، ولكن هذه الأهمية ليست دائمًا واحدة، فتكون أهميته كبيرة وملزمة للدولة التى جرى فيها إذا كان التغيير يمس القواعد الداخلية التى تحكم اختصاصات الرئيس، وخاصة إذا كان يلغيها أو يقلل منها، ويكون جوازيًا فقط إذا كان ينصب على الشخص الذى يمارس السلطة فحسب. راجع:

Cavaglieri, Régles generales du droit de la paix, R. D. C., 1939, P. 498.

وفى نفس المعنى الدكتور عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية، المرجع السابق، ص ٦٠. وراجع عكس هذا الرأى لدى الدكتور حامد سلطان، القانون الدولى العام فى وقت السلم، المرجع السابق.

إن الدول ينبغى أن تعلم ما يحكمه قوانين داخلية وما يحكمه القانون الدولى، لأن كل دولة تمارس نفس الشىء داخلها، وبالتالى ليس من الصعب أن تتحقق من صلاحيات رئيس أية دولة تتعاقد معها.

(٢) والنتيجة الثانية: التى تترتب على اختصاص الرئيس وحده فى إعلان إرادة الدولة، فى العالم الخارجى، أنه يجب على الدول أن تقوم بإبلاغ الدول الأخرى رسميًا باسم الشخص الذى يتولى رياستها وألقابه، وكافة التغيرات التى تطرأ عليه أو على رياسة الدولة، توطئة لاعتراف الدول الأخرى بهذه التغيرات.

"والإبلاغ والاعتراف هنا يهدفان إلى غرض ظاهر، هو إنباء الدول الأخرى وإعلامها بشخص العضو الأعلى للدولة، أى الإرادة التى وقع عليها اختيار الدولة للتعبير عن إرادتها فى علاقاتها مع سائر أشخاص القانون الدولى، وما قد يقع عليها من تغيير وتبديل"(١).

على أن هذا الإبلاغ لا يقيد الدول بعدم إحداث تغييرات دستورية أخرى، وإنما يجب عليها دائمًا أن تعلم الدول الأخرى بهذه التغييرات الأخيرة، لما لذلك من أهمية فى معرفة الدول الأخرى لمدى صلاحيات واختصاصات من تتعامل معه باسم الدولة.

٣٦ ــ ومن المقرر أنه لا يجوز للدول الأخرى الامتناع عن الاعتراف بهذه التغيرات، وإلا لكان ذلك بمثابة التدخل فى المسائل الداخلية، الأمر الذى حرمه ميثاق الأمم المتحدة(٢).

ومع ذلك تثور صعوبة فى حالة ما إذا وجد شخصان يدعيان رئاسة

(١) حامد سلطان، أحكام القانون الدولى فى الشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص ١٨٧.

(٢) راجع المادة ٢، فقرة ٧ من الميثاق.

الدولة فى نفس الوقت ولا تكون هناك مشكلة إذا ما كان أحدهما يمارس السلطة الفعلية، والآخر لا يمارسها. فهنا يقول الفقه بالاعتراف بمن يمارس السلطة وفقًا لمبدأ الفاعلية، ويساند الفقه الغالب هذا الاتجاه حتى لو تم التغيير بطريق غير شرعى[1]. أما إذا لم تتم الغلبة لأحدهما على الآخر، فإن الفقه يقول بوجوب امتناع الدول الأخرى عن التدخل حتى تتضح الصورة، وينتصر أحد الفريقين[2].

ولكننا لا نوافق على هذا الاتجاه الفقهى بشقيه، فلا يعقل أن يتم الاعتراف للغالب لمجرد قدرته على السيطرة على الحكم حتى ولو كان حكمه غير شرعى، لأن هذا ما يمكن تقريره فى مجتمع الغاب، إنما بعد أن صار المجتمع الدولى مجتمعًا منظمًا ويحكمه قانون، فينبغى ألا يتم الاعتراف بغير التغييرات الشرعية، سواء أكانت عن طريق تطبيق أحكام القوانين الداخلية، أم كانت بحيازة الرئيس الجديد لثقة شعبية حقيقية، وليست مصطنعة[3]. كما لا يعقل أن يترك المجتمع الدولى الأطراف المتنازعة

---

(١) هذا هو مبدأ الفاعلية Principle of Effectiveness الذى ظهر لتأييد السلطة الاستعمارية فى الدول التى تحتلها فى البداية ثم بدأت الامبريالية تستغله، وخاصة فى أمريكا اللاتينية ـ لحماية استثماراتها فيها بتطلب ضرورة أن تسيطر الحكومة على= =السلطة حتى يمكن الاعتراف بها لتصبح تحت تهديدها وترضخ لمطالبها حتى يعترف بها، وكانت الامبريالية تعدل عنه أحيانًا وتطلب الشرعية فى تكوين الحكومة حتى يمكنها مقاومتها إن لم ترضخ لمطالبها، وتقوم بحماية استثماراتها فى الدولة. راجع للمؤلف دراسة عن الاطار القانون الدولى للتنمية الاقتصادية، ص ٣٦.

(٢) عبد العزيز سرحان، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ص ٦١.

(٣) حقيقة قد يلجأ الحاكم الجديد إلى العديد من الوسائل التى يظهر بها رضاء الشعب عنه، ولكن بإمكان الدول الأخرى أن تعلم بحقيقة موقفه عن طريق سفاراتها وأجهزة الإعلام فى الدولة، وهى تكيف موقفها من النظام الجديد على ضوء ما تقدره سليمًا، إنما ينبغى ألا يكون أساس موقفها هنا هو مصلحتها فقط، بل يجب أن تعطى أهمية لشرعية النظام الجديد.

تلعب بالنيران وتحرق أفرادًا أبرياء فى أتونها، بل ينبغى أن تتدخل الأمم المتحدة سواء عن طريق الجمعية العامة أو مجلس الأمن، لحسم هذه المشاكل وهذا ما يجرى عليه العمل بالفعل، فقد تدخلت الأمم المتحدة فى الكونغو عام ١٩٦٠، وفى مشكلة قبرص التى ما زالت طرفًا فيها حتى الآن، وحديثًا فى يوغوسلافيا السابقة.

فميثاق الأمم المتحدة يخول هيئاته التدخل فى حالات تهديد السلم أو الإخلال به ولاشك أن الحرب الأهلية تدخل تحت هذا المدلول، إذ لم يعد بالإمكان الفصل بين الدول، وأية مشكلة داخلية يمكن أن يكون لها أبعادًا دولية هامة.

مركز رئيس الدولة فى الشريعة الإسلامية:

٣٧ ـ ذكرنا من قبل أن فقهاء الشريعة يجمعون على ضرورة تولية رئيس عام للدولة الإسلامية يقوم بتدبير شئونها والنظر فى مصالحها بشكل عام[1]. ومن ثم عرفت الدولة الإسلامية هذا الرئيس العام

---

(١) جمهور المسلمين على أن تنصيب الخليفة أو توليته على الأمة واجب بالشرع ومستندهم فى هذا لإيجاب عدة أمور هى:

أولاً: إجماع الصحابة على تولية خليفة حتى قدموا أمر البيعة على دفن الرسول ﷺ.

ثانيًا: أن ما هو واجب من أقامة الحدود وسد الثغور لا يتم إلا به وما لا يتم الواجب إلا به، فهو واجب.

ثالثًا: أن فيه جلب المنافع ودفع المضار، وهذا واجب بالإجماع.

وذهب فريق من المسلمين إلى أنه واجب بالعقل محتجين على ذلك بأن كل أمة لا تستغنى عن قوة تحمى قوانينها وتدير شئونها، وبأن وجود الحاكم الوازع ضرورة من ضروريات الاجتماع البشرى.

ولا مانع من أن تكون تولية الخليفة مما يقضى به العقل لحياطة القوانين وحماية الأفراد، وقرره الشرع لذلك تأييدًا لمقتضى العقل، فيكون العقل والشرع متوافقين على إيجاب تولية الخليفة.

راجع مؤلف الشيخ عبد الوهاب خلاف، السياسة الشرعية أو نظام الدولة الإسلامية، المطبعة السلفية، سنة ١٣٥٠ هـ ص ٥٣.

والذى سمى أحيانًا بالخليفة، وأحيانًا أخرى بأمير المؤمنين، وسمى الإمام الأكبر كذلك.

ورئيس الدولة الإسلامية يختلف عن غيره من حيث مدى صلاحياته ومركزه فى الدولة، فمهمته لا تتوقف على النواحى الدينية، بل أنها تشمل أيضًا الناحية الدينية، لذلك عرفت الخلافة بأنها "رياسة عامة فى الدين والدنيا، قوامها النظر فى المصالح وتدبير شئون الأمة، وحراسة الدين، وسياسة الدنيا"، وعلى ذلك تتمثل وظيفة الخلافة فى "حراسة الملة وسياسة الأمة، على ما يقول الماوردى.

وعلى ذلك يدخل فى اختصاصات رئيس الدولة: إمامة الصلاة، وامارة الحج، والخطبة فى الجمع والأعياد، والأمر بالجهاد، والدعوة إلى الإسلام، وغير ذلك من الواجبات الدينية، ومنشأ الجمع بين الولايتين له، أن الغاية من أقامته ومبايعته أن يقوم بحراسة الدين وسياسة الدنيا به، وذلك قاض بأن يكون له النظر فى الشئون الدينية والدنيوية معًا[1].

ومع ذلك لا يعطيه هذا المركز الهام فى الدولة الإسلامية صفة إلهية، ولا يقربنا من أفكار التفويض الإلهى التى برر بها السلطان المطلق للملوك فى الماضى، وما الخليفة إلا فرد من المسلمين وثقوا بكفايته لحراسة الدين وسياسة الدنيا فبايعوه على أن يقوم برعاية مصالحهم، وله عليهم حق السمع والطاعة، وسلطانه مكتسب من بيعتهم له، وثقتهم به[2]، ولهذا قرر علماء المسلمين أن للأمة خلع الخليفة لسبب يوجبه.

---

(1) عبد الوهاب خلاف، المرجع السابق، ص ٥٩، حامد سلطان: أحكام القانون الدولى فى الشريعة، المرجع السابق، ص ١٩٢.

(2) ومن هذا يتبين أن الصفة الإلهية التى ألصقها بالرياسة العليا فى الحكومة الإسلامية بعض الجهال من عباد السلطة تفخيما لشأن الخلفاء وتقديسا لهم ليست من أصل الدين فى شىء.

تقييد سلطات الخليفة:

٣٨ ـ ونخلص من ذلك إلى أن الخليفة ليس حاكمًا مطلقًا، أو استبداديًا، وإنما هو مقيد بأحكام الشريعة الإسلامية، وبأحكامها وأصولها الكلية فى شئون الدين والدنيا، ولا يجوز له أن يتعدى هذه الحدود، وإلا بطلت قراراته المخالفة لها، وتعرض للعزل.

ومن قبل هذا التقييد، تقييده بمشاورة المسلمين فى مختلف شئونهم، ومسئوليته عن أفعاله أمام الأمة، ثم ضرورة استمرار رضاء الأمة عنه.

٣٩ ـ فأما عن القيد الأول، وهو الشورى، فإنه من أسس ديننا الحنيف، أن أمر المسلمين شورى بينهم، وقد وصفهم الله سبحانه وتعالى بهذا الوصف فى سورة حملت اسم الشورى لبيان أهميتها، وجاء بها : "والذين استجابوا لربهم،وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون". كما أمر الله سبحانه وتعالى رسوله بمشاورة المسلمين، فقال : "فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم فى الأمر"[(١)].

---

(١) يستدل المرحوم عبد الوهاب خلاف، من ذلك على أن الحكومة الإسلامية دستورية، وأن الأمر فيها ليس خاصًا بفرد، وإنما هو للأمة ممثله في أهل الحل والعقد. وقد وردت فى سنة الرسول عدة أحاديث تدعو للشورى، وكان عمله ﷺ، وسنن الخلفاء الراشدين من بعده، يجرى على التشاور، وعدم الاستقلال بالرأى.

ويخلص من ذلك أيضًا إلى أن الرياسة العليا فى الدولة الإسلامية ليست حقًا لفرد أو لأسرة، ومقتضى هذا أن يكون أمر الرياسة العليا موكولا إلى الأمة تختار له من تشاء.

أنظر المرجع السابق، ص ٤.

وراجع تفاصيل واسعة عن هذا الموضوع فى مؤلف الشيخ محمود شلتوت: "الإسلام عقيدة وشريعة، القاهرة سنة ١٩٧٥م ، ص ٤٣٨.

٤٠ ــ أما عن القيد الثانى، فهو ما يتصل بمسئولية الحاكم أمام الأمة. وقد ورد فى ذلك العديد من النصوص، من ذلك قوله ﷺ: " أن الله يرضى لكم ثلاثًا، ويسخط لكم ثلاثًا: يرضى لكم أن تعبدوه وحده، ولا تشركوا به شيئًا، وأن تعتصموا بحبل الله جميعًا ولاتفرقوا، وأن تناصحوا من ولاه الله أمركم".

وقوله: "إن الناس إذا رأوا الظالم فلم يأخذوا على يديه أوشك أن يعمهم الله بعقاب من عنده"، وقوله: "لا طاعة لمخلوق فى معصية الخالق".

ولقد اعترف الخلفاء الراشدون بمسئوليتهم هذه من ذلك ما ذكره أبو بكر: "وليت عليكم ولست بخيركم فإن أحسنت فأعينونى، وإن صدفت فقومونى ". وقد ذكر عمر هذه المعانى أيضًا عندما ولى الخلافة.

ولقد رأى بعض الفقهاء، أنه من النتائج التى تترتب على هذه الأحكام وجوب قيام نظام نيابى فى الإسلام، ما دامت الشورى واحدة على الحكام، والنصح لهم واجب على المحكومين. "والنصح والشورى" لايتمان إلا بقيام فئة خاصة من الناس تشاور وتناصح، إذ ليس فى وسع جمهور الأمة القيام بهما، وإذا كان الواجب المفروض على الحكام والمحكومين لا يتم إلا بوجود هذه الفئة، كان تخصيص فريق من الأمة لهذا العمل واجب عملا بالأصل المتفق عليه والذى يقضى بأنه ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب.

٤١ ــ أما القيد الثالث، والخاص برضاء الأمة، فهو مطلوب بداءة كشرط لتولية الخليفة، فحتى بعد أن ينصبه أهل الحل والعقد، ينبغى أن يبايعه المسلمون، وعقد البيعة هذا هو مصدر سلطة الحاكم، ومن

ثم تستطيع الأمة أن تخلعه متى خرج عن شروط البيعة، وانحرف عن الطريق المستقيم[1].

السلطات الخارجية لرئيس الدولة الإسلامية:

٤٢ ـ تتميز هذه السلطات بشمولها كافة المجالات الخارجية للدولة الإسلامية سواء من حيث تكوين إرادة الدولة أو إعلانها، إنما يجب أن يتشاور مع أهل الحل والعقد، إذا ما أراد أن يقوم بها، وخاصة المسائل الهامة منها.

ويمكن أن نحصر هذه الاختصاصات فيما يلى:

(١) إبرام المعاهدات، فى زمن السلم وفى زمن الحرب أيضًا، وقد شاور الرسول أصحابه عند إبرام صلح الحديبية.

(٢) إعلان الحرب وقيادتها العامة.

(٣) نشر الدعوة الإسلامية إلى مختلف الدو ل الأخرى، والقيام بما يلزم لذلك حتى لو اقتضى الأمر الجهاد بالنفس والمال.

(٤) المفاوضة مع الدول الأخرى لإقامة العلاقات السلمية معها أو لحل المشاكل التى تنتج فى العلاقات بينها، أو لتبادل المنافع الاقتصادية والثقافية والعلمية إلى غير ذلك.

(٥) حق إيفاد الرسل واستقبالها، وقد رأينا أن الرسول ﷺ، قد استخدم هذا الحق، كما استخدمه رؤساء الدولة الإسلامية من بعده.

---

(١) سليمان الطماوى، الثلاث الثلاث فى الإسلام، ١٩٧٠م، ص

(٦) ويمارس رئيس الدولة مختلف هذه الاختصاصات، أما بنفسه، وأما بتفويض من يراه مناسبًا لإجرائها.

حصانات وامتيازات رئيس الدولة:

٤٣ - كان من الطبيعى ورئيس الدولة هو الرمز لها والسلطة التى تجسدها فى علاقاتها الخارجية، أن يحيطه القانون الدولى بالحماية التى تتفق مع أهمية الدولة فى المجتمع الدولى، وكونها حجر الزاوية فى هذا النظام القانونى.

ويمكن أن نقسم الامتيازات والحصانات التى يتمتع بها رؤساء الدول إلى قسمين: قسم منها يتمتع بها داخل دولته، والقسم الأهم هو ما يتقرر له خارج الدولة.

حصانات وامتيازات الرئيس داخل الدولة :

٤٤ - يحيط القانون الدولى شخص رئيس الدولة بمركز خاص فى العلاقات الدولية وهو فى وطنه، فلا تخاطبه الدول إلا عن طريق رؤسائها، وبألفاظ مختارة وفقًا للمراسم الدبلوماسية. ولا يجوز أن يوجه إلى شخصه إو إلى أفعاله طعن أو نقد مباشر، من جانب رؤساء الدول الأخرى أو من جانب أى شخص آخر.

ولكن هنا يجوز لمواطنيه أن يحاسبوه على أخطائه التى ارتكبها فى حق دولته أو تقديمه للمحاكمة إذا ما لزم الأمر؟

تختلف الإجابة على هذا السؤال بحسب النظم الدستورية السارية فى كل دولة. فهناك دول تحتفظ بالطابع الرمزى لرئيسها فتجعله بمنأى عن

أية مـآخـذات حـتى لا تتـأثـر الدولة بذلك، وأن قـرنت ذلك بسـلب أية اخـتـصـاصـات فـعليـة منه، وهنـا رئيس الوزراء عـادة بمهـامـه ويتـحـمل مسئولياته، ولا يكون بعيدًا عن المسئولية.

ولكن إذا مـا أعطى الرؤسـاء اخـتـصـاصـات فـعليـة، فـإنهم عـادة مـا يخضعـون للنقد والمساءلة، بل وللمحـاكمة[1]. وتقرر هذه الأحكام دسـاتير العـديد من الدول من بينها الـدسـتـور الأمريكى ودسـتـور جـمـهـورية مصـر العربية الصادر عام ١٩٧١م.

٤٥ ــ ولقد رأينا مـدى الانتقادات التى وجهت إلى الرئيس الأمـريكى السابق ريتشـارد نيكسـون، عقب قـضية "ووتر جـيت" والتى تطورت بعد ذلك إلى حد المطالبـة بمحاكمته مما جـعله يفضل الاستقـالة فى النهاية، ولم ينقذه من المحـاكمة إلا صدور عفـو عنه من الرئيس اللاحق (فورد). كـذلك تعرض الرئيس الأمـريكى الحالـى كلينتون، لانتـقادات شـديدة بسـبب علاقـاته الجنسـية العـديدة، خاصـة بالمندوبة بالبـيت الأبيض المدعوة "مونيكا" وقد تم إسناد التحقيق فى الوقائع التى نسبتها إليه

(١) يفرق بعض الفـقهاء بين الملوك ورؤساء الجـمهوريات، ويرون إضـفاء الحماية والتـقديس على الملوك دون الرؤساء، راجع مؤلف أوبنهايم، القانون الدولى، السابق الإشارة إليه، ص ٤٧٥.

هذا وقد بعث وزير خارجيـة الولايات المتحدة الامريكية: المستر/ بـيرنز رسالة إلى جلالة ملك مصر، أثناء مـباحثات الجـلاء، التى كانت دائرة فى ذاك الوقت بين إنجلترا، ومـصر عام ١٩٤٦م، وطلب الوزير المفـوض الأمريكى مقـابلته لرفع الرسـالة، ولكن السراى طلبت منه تقـديمها إلى رئيس مجلس الوزراء/ إسـماعيل باشا صـدقى، وقد تم تنفيـذ ذلك بالفعل، وتولى رئيس الوزراء المصرى الرد على الرسالة، وإرسال الرد إلى المندوب الامريكى.

نقلا عن الدكتور/ حامد سلطان، القانون الدولـى العام فى وقت السلم، الطبعة الخامسة، سنة ١٩٧٢، ص ١٥٠، هامش ٢.

إلى محقق خاص (ستار) قام بجهد كبير فى فضح الرئيس، وكاد أن يطيح به، وقام الرئيس بالاعتذار إلى الأمة الأمريكية بسبب هذه الفضائح، وبسبب كذبه على الرأى العام الامريكى بنفى أية صلة بالمندوبة السابقة قبل ذلك، وقد أبقاه هذا الاعتذار فى موقعه، وإلا فإن الكونجرس كان قد بدأ فى اتخاذ إجراءات عزله عن منصبه.

ومن ناحية أخرى، فإننا نلاحظ أن الدول كثيرًا ما تخالف هذا الالتزام وتخاطب رؤساء الدول الأخرى بطريقة معيبة، مما يعتبر خرقًا للقانون الدولى، وللأسف فإن الزعماء العرب كثيرًا ما خالفوا هذه القاعدة فى العلاقات مع بعضهم البعض (1).

حصانات وامتيازات الرئيس خارج دولته:

٤٦ ـ كانت الزيارات التى يقوم بها رؤساء الدول لدول أخرى ـ حتى وقت قريب ـ محدودة، لذا لا نجد الأحكام التى تقرر حصانتهم وامتيازاتهم قد استقرت مثل تلك الخاصة بالممثلين الدبلوماسيين، لذلك نجد أنها غير مقننة، ويحكمها العرف الدولى، كما نلاحظ أن العديد منها قد قيس على ما هو مقرر بالنسبة للممثلين، وسوف نجمل هذه الامتيازات، والحصانات فيما يلى:

استقبال رئيس الدولة:

٤٧ ـ يجرى العرف الدولى على استقبال رؤساء الدول وفقًا لمراسم خاصة

(1) ومثال ذلك ما كان يتلفظ به الرئيس عبد الناصر ضد الملك حسين عاهل الأردن، والملك فيصل عاهل السعودية، والحملات الصحفية التى شنتها أجهزة الإعلام السورية ضد الرئيس المصرى المرحوم أنور السادات.

تنطوى على الإجلال والاحترام، كأن يقوم رئيس الدولة باستقباله بنفسه، وكإطلاق عدد معين من طلقات المدافع، وكاستقبال حرس الشرف، إلى غير ذلك.

ولا تخالف الدول هذه المراسم إلا فى حالات الضرورة، ولأسباب جوهرية، وإلا كان ذلك بمثابة الإساءة إلى الدولة.

لا يخضع رئيس الدولة لأية سلطة أجنبية:

٤٨ ـ ويعتبر كأنه لم يغادر وطنه، وذلك على أساس نظرية عدم التواجب الإقليمى Extra - territo هذه النظرية التى وإن كانت محل مناقشة واسعة بالنسبة لتفسير حصانات الممثلين، إلا أنها لا تثير نفس المشاكل بالنسبة لرؤساء الدول.

ويسلم الفقه بهذا الصدد بعدم خضوع رئيس الدولة للقضاء أو ما يعرف بالحصانة القضائية. ومع ذلك فهناك تفصيلات فقهية تجعلنا نفرق بين الخضوع الجنائى والخضوع للقضاء المدنى.

فالحصانة كاملة بالنسبة للأمر الأول، وإذا كان من النادر أن يرتكب رئيس دولة جناية أو جنحة أو مخالفة إلا أنه إذا حدث وارتكب، فإنه لا يخضع لولاية القضاء الجنائى، ويشمل ذلك كافة الإجراءات البوليسية كالقبض أو التوقيف أو رفع الدعوى العمومية. وكل ما تستطيع الدول أن تفعله، هو أن تطالب دولته بالطرق الدبلوماسية بدفع التعويضات اللازمة.

أما عن الإعفاء من ولاية القضاء المدنى، فإنه ينبغى التفرقة بين الأعمال الرسمية والأعمال الخاصة لرئيس الدولة. فإذا كان أساس المسئولية

المدنية لرئيس الدولة هى أعمال أتاها بصفته الرسمية، كأن يسىء إلى أحد فى خطاب له، أو يتلف شيئًا عن غير عمد، وهو يأكل أو يشرب، فإن الحصانة تسرى ولا تسأل عن عمله.

أما إذا نشأت المسئولية المدنية بسبب أفعال خاصة، كأن تتعلق بعقار أو شركة مملوكة له، فإن الفقه يختلف:

١ ـ فهناك فريق من الفقهاء يقرر حصانة رئيس الدولة بصدد هذه الأفعال كذلك، وتتجه المحاكم فى إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية هذا الاتجاه.

٢ ـ وهناك فريق آخر، يتجه إلى رأى عكسى ويرى مسئولية رؤساء الدول فى هذه الحالات، وهذا مايسود فى القضاء الفرنسى والإيطالى.

٣ ـ وهناك فريق ثالث، يميز بين الدعاوى التى ترفع أثناء وجود رئيس الدولة فى إقليم الدولة الأخرى، والدعاوى التى ترفع بعد عودته إلى بلده. ففى الفرض الأول تسرى الحصانة لأن علتها تعتبر قائمة، وهى الاهتمام برئيس الدولة، وتوفير الاستقلال له، وتفادى الظروف المختلفة التى قصد من ورائها النيل من كرامة الدولة الأجنبية وسمعتها، عن طريق إثارة الشكوك حول رئيسها.

أما فى حالة رفع الدعوى بعد سفر الرئيس، فإنه لا توجد حصانة بصددها لانتفاء العلة فى هذه الحالة.

ويستند هذا الرأى إلى العمل الدولى، ويظهر منه أن المحاكم لم تعترف باختصاصها بنظر قاضايا مدنية ضد رؤساء دول إلا إذا لم يكن الرؤساء موجودين وقت إقامة الدعوى.

٤ ــ ويرى الفريق الرابع التمييز بين أنواع الدعاوى الخاصة التى ترفع على شخص رئيس الدولة، فيقرر الحصانة كقاعدة عامة، ويستثنى منها الدعاوى الآتية:

(١) الدعاوى العينية التى تتصل بعقارات أو منقولات موجودة على إقليم الدولة التى رفعت الدعوى أمام محاكمها.. بما فى ذلك دعاوى الحيازة.

(٢) الدعاوى المتصلة بمسائل الولاية على المال أو الميراث أو التركات كأن يكون الرئيس وارثًا أو موصى له، أو تكون الدعوى قائمة حول تركة مفتوحة فى أقليم الدولة.

(٣) الدعاوى المتعلقة بالمسئولية التقصيرية أى حينما يقع فعل ضار من رئيس الدولة على شخص أو شىء فى أقليم الدولة المرفوعة أمامها الدعوى.

(٤) الدعاوى التى يتنازل رئيس الدولة فيها عن حصانته القضائية.

(٥) الدعاوى التى ترفع على رئيس الدولة نتيجة لابتدائه رفع دعوى أمام المحاكم وتكون مرتبطة بها، أو مؤسسة عليها.

والواقع أن الرأى الأول يغالى فى إضفاء الحصانة على رؤساء الدول لأنه لا معنى للحصانة بصدد الدعاوى الشخصية أو الخاصة، ولعل الرأى الأولى بالاحترام هو رأى كاتبيه، وهو الرأى الثالث الذى يميز بين ما يرفع من الدعاوى أثناء وجود الرئيس وما يرفع بعد عودته إلى وطنه، فهو يحقق الحصانة من الوجهة العملية ولا يؤثر فى حقوق الناس بحرمانهم من رفع دعاوى بصددها أمام المحاكم فى الوقت الذى لا تتوافر فيه علة وجود الحصانة.

الحصانة الشخصية:

٤٩ ـ يتمتع رئيس الدولة بحصانة شخصية تتطلب من الدولة المضيفة له أن تحيطه بالرعاية والاحترام، وأن تحمى شخصه حماية مشددة. لذلك نرى المادتين ٣٦، ٣٧ من القانون الفرنسى الصادر فى ٢٩ يوليو عام ١٨٨١م، تفرض عقوبات مشددة على الأفعال التى ترتكب ضد رؤساء الدول الأجنبية[1]. والواقع أن فشل الدولة فى اتخاذ الحماية اللازمة لرئيس الدولة من شأنه أن يحملها تبعة المسئولية الدولية.

ولكن هل تمتد هذه الحماية إلى رؤساء الحكومات؟

الإجابة على ذلك بالإيجاب، لأن مركزهم فى العلاقات الخارجية للدول أصبح مساويًا ـ فى كثير من الحالات ـ لمركز رؤساء الدول، وخاصة فى النظم البرلمانية.

لكن ما هو الحكم لو أن الرئيس هو الذى تسبب بخطئه فى ارتكاب حوادث ضده؟

حدث أن قام نزاع شديد بين الحكومة الأردنية ومنظمات التحرير الفلسطينية الموجودة على إقليم الأردن، واصطبغ هذا النزاع بالطابع الدموى، والذى قيل أنه كان يستهدف تصفية المقاومة، وذلك فى سبتمبر عام ١٩٧٠م، وعرف أن وراء هذه الأفعال السيد/ وصفى التل، الذى كان رئيسًا لوزراء الأردن فى ذلك الوقت. وقد رأى أن يحضر أحد الاجتماعات بجامعة

(١) عدلت هاتين المادتين بعد ذلك، وضمنت فى القانون الجنائى الفرنسى، ومدت الحماية بمقتضاها إلى رؤساء الحكومات كذلك، ويأخذ بنفس الاتجاه القانون البلجيكى الصادر فى ٢٠ ديسمبر عام ١٨٥٢م.

الدول العربية فى مصر، ورغم نصحه بألا يفعل، صمم على الحضور، ورغم تشديد الحراسة عليه، واصطحابه حرسًا خاصًا، إلا أنه قتل بأحد فنادق القاهرة، ولم تستطع الأردن أن تدعى بشىء قبل مصر[1].

حصانة المسكن:

٥٠ ــ لا يجوز التعرض للمسكن الذى يوجد فيه الرئيس ، ولا يمكن لسلطات الدولة أن تدخل إليه أو أن تأتى بأى عمل فيه، إلا بعد استئذان الرئيس وموافقته[2].

الامتيازات المالية:

٥١ ــ يجرى العرف على إعفاء رئيس الدولة من الرسوم الجمركية على كافة البضائع التى يستوردها أو يحضرها معه، بما فى ذلك الهدايا التى يريد تقديمها إلى الدولة، وتتمتع أمتعته بحصانة عدم جواز فتحها أو تفتيشها.

هذا ومن المقرر إعفاء الرئيس، كذلك من كافة الضرائب الشخصية،

---

(١) نذكر بهذا الصدد تلك المخالفة القانونية التى ارتكبها حاكم نيويورك فى ٢٨ أكتوبر عام ١٩٧٥م، عندما رفض مقابلة الرئيس أنور السادات أثناء زيارته لمدينته لإلقاء خطاب بالجمعية العامة للأمم المتحدة، وخلافًا لتعليمات حكومته له، وذلك تحت الضغط الصهيونى لسكان نيويورك، وأعتقد أن التصريح الرسمى لوزارة الخارجية الأمريكية الذى وصف هذا التصرف بعدم اللياقة، بل وعنف صاحبه واصفا إياه بأنه قاد أكبر مدينة فى العالم إلى الإفلاس، وفى ذلك ما يغطى هذه الأهانة.

(٢) كثيرًا ما يخالف هذا الحكم فى الآونة الحاضرة، وذلك بالقيام بالتجسس على الرئيس بوضع مسجلات صغيرة بحجرته فى أماكن لا يراها، ومما لاشك فيه أن هذه الأفعال مخالفة للقانون الدولى.

والضرائب غير المباشرة. أما الضرائب العقارية، فإنه يقوم بدفعها، لأنها تكون عن أملاك الحصانات على الأوصياء على العرش طوال الفترة التى يمارسون فيها مهام رئيس الدولة.

سريان الحصانات فى الزمان:

٥٢ ـ نبحث فى هذه الفقرة عن الفترة التى تظل فيها الامتيازات المقررة للرؤساء سارية. والذى يدعونا إلى إثارة هذه المشكلة ما نلحظه أحيانًا من زوال صفة رئيس الدولة، كما حدث مع الرئيس النيجيرى: يعقوب جوون، عندما كان يحضر اجتماعات منظمة الوحدة الأفريقية ممثلا لدولته، فإذا بانقلاب ضده يقع فى دولته ويزيل صفة الرئاسة عنه، ما هو الوضع الذى يسرى عليه بعد هذا التغيير ؟ وما الحكم إذا ما تخلى رئيس الدولة نفسه عن حكمها بمحض إرادته كما حدث مع الرئيس السودانى عبد الرحمن سوار الذهب؟

الواقع أن الإجابة على السؤال الأول، تتوقف على مدى النجاح الذى حققته هذه الحركة التى قامت ضد الرئيس، وموقف الدولة التى يوجد فيها منها. فإذا ما استقرت الحركة وكسبت تأييدًا، واعترفت الدولة بها، فإنها فى هذه الحالة تنهى الاعتراف بالرئيس الموجود عندها، وتزول عنه الحصانات والامتيازات فى هذه الحالة[1]. أما إذا كان نجاح الحركة محل شك أو يكتنفه الغموض ولم تعترف الدولة بها، فإنها تظل تعترف برئيس الدولة الموجود

---

(١) وصل الأمر بالولايات المتحدة الأمريكية إلى أن تقوم بالقبض على الكولونيل ماركوس جمنيز Jiménez الرئيس السابق لجمهورية فنزويلا وتسلمه لحكومة فنزويلا التى كانت قد اتهمته باختلاس أربعة ملايين وستمائة جنيهًا استرلينيا من أموال الدولة.

لديها، وتعطى له كافة الحصانات والامتيازات، ولكن عليها أن تنهى ذلك عندما تستقر الأمور فى الدولة للحركة الجديدة، ولا يمنع ذلك أن بعض الدول تظل تعطيه حصانات وامتيازات معينة فى مثل هذه الحالة، كما تجرى بعض القوانين الداخلية بدورها على تقرير حصانات لرؤساء الدول السابقين. ونرى ذلك بوضوح فى معاملة العراق للرئيس اليمنى السابق (عبد الله السلال)، إو فى معاملة مصر للملك السابق المرحوم سعود بن عبد العزيز، وملك ليبيا السابق (محمد إدريس السنوسى).

بل قد تساعد الدولة الرئيس المخلوع على العودة إلى دياره، ويحدث ذلك عادة عندما يكون حكومة فى المنفى، أو عندما يقود حركة العودة إلى بلده، وقد حدث ذلك بالنسبة للأمير (سيهانوك) الذى خلع عن عرش كمبوديا، ومكث فى الصين الشيوعية يقود حركة لتحرير بلاده من الحكومة غير الشرعية التى استولت على السلطة فيها حتى تم لقوات الثوار تحقيق النصر والاستيلاء على السلطة.

ونجد تطبيقات عديدة لذلك حدثت أثناء الحرب العالمية الثانية، فقد ترك مجموعة من الملوك والرؤساء دولهم واستقروا هم وأعضاء حكوماتهم فى إنجلترا، ولقد بدأ الأمر بحضور الأسرة المالكة، والحكومة الهولندية إلى لندن، ثم تلا ذلك حضور طائفة من رؤساء الدول والملوك وحكوماتهم الذين استقروا فى إنجلترا. ولقد اعترفت المملكة المتحدة لرؤساء الدول الأجنبية الذين اضطرتهم ظروف الحرب العالمية الثانية والمتمثلة فى احتلال دولهم من قوات الاحتلال، وإنشاء حكومات عميلة توالى قوات الاحتلال، بجميع الحصانات والامتيازات المقررة لرؤساء الدول فى فترة تواجدهم على الأقليم

البريطانى، بل سمحت لهم بريطانيا ـ بمقتضى قانون المحاكم البحرية الصادر عام ١٩٤١ ـ بحق إقامة سلطات قضائية للفصل فى المنازعات التى تقوم بين رعاياهم ـ غير البريطانيين ـ فضلا عن الاعتراف باختصاصات أجهزتها التنفيذية والإدارية التى أقيمت على الإقليم البريطانى[1].

أثر زوال صفة الرئاسة:

٥٣ ـ وإذا ما زالت صفة الرئاسة من أى ملك أو رئيس للجمهورية، فى غير الظروف التى وضحناها ـ وأيا كان سبب ذلك أى سواء أكان ذلك باستقالة رئيس الدولة أو تنازله عن الحكم أم عزله أم بانتهاء مدة رياسته للدولة، زالت عنه الحصانات المقررة له، بل ويرى البعض أن زوال الحصانات هنا يكون بأثر رجعى. ومن ذلك أن محكمة استئناف باريس قد حكمت بعدم جواز تمسك ملك مصر السابق فاروق بالحصانة القضائية المقررة لرؤساء الدول الأجنبية، وألزمته بدفع ثمن بعض المشتريات التى كان قد اشتراها لزوجته السابقة الملكة ناريمان عام ١٩٥٧م، من محلات كريستيان ديور، رغم أن عملية الشراء والتسليم تمت فى وقت كانت له فيه الحصانة[2].

والواقع أن شراء بعض الأشياء الخاصة لا يعد من قبيل الأعمال الدبلوماسية التى تتمتع بالحصانة، وإنما هى من قبيل التصرفات الخاصة التى لا تخضع للحصانة على نحو ما وضحنا من قبل.

---

(١) راجع كاييه، المرجع السابق، ص ٣٤٣، والدكتور سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية، المرجع السابق، ص ٧٢.

(٢) Journal de droit International , 1957, P. 716

ومؤلف الدكتور سرحان، السابق الإشارة إليه، ص ٧٣.

وأحيانًا تجرى المجاملة على الاعتراف لرؤساء الدول بحصاناتهم السابقة. وإن كان هذا المنح لا يقوم على أساس قانونى، وإنما هو أمر اختيارى ولا يمكن إجبار الدولة عليه.

حالات أخرى لا يتمتع فيها الرئيس بكل الحصانات:

الرحلات الخاصة:

٥٤ ـ إذا ذهب رئيس الدولة لزيارة دولة أخرى بصفة غير رسمية، أو فى رحلة خاصة فإنه يتمتع بالحصانات والامتيازات فيما عدا الاستقبالات الرسمية[1].

السفر تحت اسم مستعار:

٥٥ ـ إذا سافر رئيس الدولة تحت اسم مستعار . ولم تعلم بوجوده السلطات الرسمية فى الدولة، فلا يتمتع بالحصانات المقررة لرؤساء الدول، إلا منذ الوقت الذى يكشف فيه عن شخصيته. وقد حدث ذلك عام ١٨٧٣م، للملك وليام ملك هولندا عندما زار سويسرا باسم غير معلوم، وحكم عليه بغرامة، ولم يطبق عليه هذا الحكم عندما كشف عن صفته الرسمية.

أساس حصانات رئيس الدولة:

٥٦ ـ أسست هذه الحصانات فى الماضى على الاحترام الواجب كفالته

(١) زار الرئيس أنور السادات جمهورية فرنسا فى أواخر شهر أكتوبر ١٩٧٥م،زيارة خاصة وهو فى طريقه إلى الولايات المتحدة الأمريكية، ولم يستقبله رئيس جمهورية فرنسا فى المطار لهذا السبب، وإنما استقبله وزير الخارجية.

للملوك الذين ينحـدرون من أسـر عريقـة، وتجرى فى عـروقهم الدمـاء الذكيـة، ولكن بعد أن تطورت الأوضـاع بدأت توجد نظريات أخـرى تبرر هذه الحصـانات: من ذلك نظرية احتـرام كيان الدولة وكـرامتـها والتى تقتضى أن يتمتع رئيسـهـا الأعلى بهذه الحصانات، ومنها أيضًا نظرية الامـتداد الإقليـمى والتى تفـترض أن الرئيـس لم يغادر دولتـه وهو فى الخارج وتفترض بمعنى آخر ـ عدم تواجده على الإقليم المضيف. ومنها أيضًا نظرية الوظيفة.

وسنفـصل هذه النظريات عند حـديثنا عن أسـاس الحـصـانات بشـكل عام.

المبحث الثانى

رئيس مجلس الوزراء

٥٧ - يبدو دور رئيس مجلس الوزراء فى رسم السياسة الخارجية لدولته فى النظم البرلمانية، وهى تلك التى يحكمها مجلس وزراء منتخب، ويحوز على أغلبية هامة فى البرلمان. ويكون لرئيس المجلس فى هذه الحالة سلطات هامة داخلية وخارجية، ويمارس فى العادة معظم السلطات التى يخولها القانون لرؤساء الدول، لأن سلطات رئيس الدولة فى هذه الأنظمة تمارس عن طريق الوزراء المختصين، وتحت الإشراف العام لرئيس مجلس الوزراء أو للوزير الأول على ما يسمى فى كثير من الدول. وطبيعى أن تكون سلطات رؤساء الدول فى مثل هذه الأنظمة شكلية ومحدودة. من هنا بدأ الاهتمام بمنصب رؤساء الوزارات فى النطاق الدولى.

والواقع أن العديد من الفقهاء يساوون بين مركز رئيس الدولة فى الأنظمة الرئاسية، ومنصب رئيس مجلس الوزراء فى الأنظمة البرلمانية[1]. فيتولى إذن رئيس مجلس الوزراء كافة الاختصاصات الخارجية لرئيس الدولة وأهمها تكوين إرادة الدولة فى المجال الخارجى وإعلانها للدول الأخرى، والتفاوض باسم الدولة والالتزام عنها فى مجال العلاقات الدولية، إلى غير ذلك.

لذا نرى أنه فى لقاءات القمة يشترك رؤساء الوزارات بدلا من رؤساء

---

(١) براجع سورنسن، موجز القانون الدولى، المرجع السابق، ص ٣٨٥.

الدول فى الأنظمة البرلمانية. مثل ذلك لقاء القمة الذى عقد عام ١٩٦٠م، وضم عددًا من الدول الغربية. فقد حضره الرئيس إيزنهاور والرئيس ديجول، وماكميلان ـــ الوزير الأول فى إنجلترا ـــ وخروشوف. رئيس الوزراء السوفيتى الأسبق. مما يؤكد أن لرئيس الوزراء فى الدول التى يوجد فيها هذا المنصب أهمية دولية مؤكدة. وتكون له سلطات حقيقية متميزة عن سلطات رئيس الدولة. وهذا ما نراه بوضوح فى إنجلترا وألمانيا الاتحادية وروسيا، وإيطاليا والهند.

أما فى الدول التى تأخذ بالأنظمة الرئاسية. كالولايات المتحدة الأمريكية ومعظم الدول النامية. فإننا لا نجد سلطات لرئيس الوزراء فى المجال الخارجى[1].

الفرق بين مركز رئيس الدولة ومركز رئيس الوزراء فى المجال الدولى:

٥٨ ـــ ويثير ذلك مشكلة حول ما إذا لم تكن هناك أى فروق فى مركز رئيس الوزراء الذى يتولى سلطات حقيقية للدولة، ورئيس الدولة؟

فى الواقع لا نجد فروقًا تذكر سواء فى الاختصاصات أم فى الحصانات والامتيازات. إنما تقلل اختصاصاته بعض الشىء نظرًا لممارسة رؤساء الدول

(١) يجمع الملك فى المملكة العربية السعودية بين منصبى رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، ومن ثم فهو الذى يمارس الاختصاصات الرئيسية لدولته فى المجال الخارجى. وقد أطلق على نفسه لقب "خادم الحرمين الشريفين". وفى مصر يسود نظام مختلط يمزج بين النظامين الرئاسى والبرلمانى فرئيس الدولة يمارس صلاحيات كبيرة فى الداخل والخارج بنفسه. ومع ذلك يوجد مجلس وزراء ووزير خارجية، وكثيرًا ما يرأس رئيس الدولة جلسات مجلس الوزراء، ولكن الرئيس غير مسئول أمام البرلمان.

لاختصاصات شكلية مثل إرسال البعثات باسمهم، واستقبال رؤساء الدول الأخرى. وكثيرًا ما نجد فوارق فى طريقة استقبال رؤساء الدول ورؤساء الوزارات. فعادة لا ترسم نفس المراسم الاستقبالية لرؤساء الوزارات.

كذلك إذا ما وجد رئيس وزراء فى آن واحد فى دولة أجنبية أو فى منظمة دولية، فإن رئيس الدولة هو الذى يقدم على رئيس الوزراء. فيما عدا ذلك لانجد فروقًا جوهرية بين منصبى رئيس الدولة ورئيس الوزراء، فهم يتمتعون بنفس الحصانات والامتيازات الدبلوماسية فى الخارج.

المبحث الثالث

وزير الخارجية

اختلاف مركز وزير الخارجية باختلاف النظام السياسي في الدولة:

٥٩ ـ نكاد لا نجد خلافًا بين الدول فى إقامتها لمنصب وزير الخارجية. فكل الدول ديمقراطية أو دكتاتورية، رئاسية أم برلمانية تجعل فيها جهازًا متخصصًا فى الشئون الخارجية. يقوم على رأسه وزير الخارجية على مانسميه فى الدول العربية[1].

ومع ذلك يختلف مدى دور وزير الخارجية باختلاف الأنظمة السياسية التى تأخذ بها الدول. ففى النظم الرئاسية يقوم رئيس الدولة برسم السياسة الخارجية للدولة، وهو المسئول عنها ويساعده فى ذلك بالطبع وزير الخارجية. ولكن يبقى أن هذه السياسة تنسب بالفعل للرئيس. وكثيرًا ما يلعب رئيس الدولة الدور الرئيسى فى هذا الصدد. ولا يترك لوزارة الخارجية إلا دور تجميع المعلومات وحفظها له. وهنا نجد مكتب الرئيس للشئون الخارجية قويًا، بينما يضيف دور وزير الخارجية. وهذا ما وضح فى الفترة الأولى لرياسة نيكسون للولايات المتحدة الأمريكية، عندما كان يتولى كيسنجر منصب ـ مستشاره لشئون الأمن القومى. فقد مارس

---

(١) يطلق عليه فى المملكة المتحدة "سكرتير الدولة للشئون الخارجية: Secretary of State for Foreign Affairs. وفى الولايات المتحدة الأمريكية، سكرتير الدولة Secetary of State وفى فرنسا يطلق عليه "وزير العلاقات الخارجية" Ministre des relations étrangères.

العديد من الشئون الخارجية، وأدى به الأمر إلى الجمع بين منصبى وزير الخارجية ومستشار الرئيس للأمن القومى.

أما فى الأنظمة البرلمانية، فإن مجلس الوزراء والوزير الأول لهما دور هام فى رسم السياسة الخارجية للدولة، وإن كان الدور الرئيسى فى ذلك يقع على عاتق وزير الخارجية، فهو المسئول الأول عن السياسة الخارجية للدولة وهو الذى يتولى الدفاع عنها أمام مجلس الوزراء، وأية أخطاء فى هذا الصدد، توجه إليه مباشرة ويؤدى ذلك بوزير الخارجية إلى إشراك البرلمان فى رسم السياسة الخارجية للدولة، بينما نجد أن وزير الخارجية ينفذ سياسة رئيس الدولة فى الدول الرئاسية ويكون مسئولاً أمامه عن تنفيذها[1].

تطور مركز وزير الخارجية فى العلاقات الدولية:

٦٠ ـ ولا يعنى هذا الخلاف فى مركز وزير الخارجية فى القانون الدولى، كثيرًا، لأن هذا القانون يعتبر وزير الخارجية الآن المتحدث باسم الدولة فى علاقاتها الخارجية، والذى يملك سلطة الإلزام، والالتزام باسم الدولة فى هذا المجال لذا لا يهتم تعيينه أو بأوصافه وصلاحيته بمقتضى الدستور، بل ينظم إسناد، إرادته إلى الدولة كعضو من أعضائها،

---

(١) د. محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولى العام، المرجع السابق، ص ٥٦٣، عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية، المرجع السابق، س ١٠٨. يشبه الدكتور حامد سلطان مركز وزير الخارجية فى الدول الرئاسية بالنسبة لرئيس الدولة بمركز الوكيل من الموكل: " أما فى الأنظمة البرلمانية فهو الذى يتولى فعلا رسم السياسة الخارجية للدولة"، لذا يجب أن يشترك مع رئيس الدولة غير المسئول فى التوقيع على جميع المستندات التى ترسلها الدولة إلى غيرها من الدول الأخرى، كالتصديق على المعاهدات والإبلاغات، وأوراق الاعتماد وأوراق التفويض. يراجع مؤلفه: القانون الدولى العام فى وقت السلم، المرجع السابق ، ص ١٥٣.

وكجهاز مـركزى يختص بالتعبيـر عن إرادة الدولة تمامًا كرئيس الدولة أو الوزير الأول[1].

وقد تطور منصب وزير الخارجية بهذا الصدد ومر بعدة مراحل:

٦١ ــ ففى المراحل الأولى للعلاقات الدولية، لم يكن لوزير الخارجية سوى دور الموظف الإدارى الذى يجـمع المعلومـات والبـيانـات لرئيس الدولة، الذى كان يختص وحده برسم وإدارة الشئون الخارجية لدولته.

وفى المراحل التالية، وعلى الخصوص منذ القـرن الثامن عشر وتحت تأثير الثورات التحررية، بدأ دور وزير الخارجية يقوى إذ هو المسئول عن إدارة الشئون الخارجـية للدولة أمـام البرلمان، والراسم الأول لهـا، بعـد أن أصـبح دور رؤساء الدول فى هذه المراحل محدودًا.

ولكن بعـد التطورات الحـديثة التى جرت فى العالم منذ الحـرب العالمية الثانيـة، فإننا نجد أن منصب وزير الخـارجية قـد تأثر باعتبـارات متعـارضة[2]، فمن ناحـية سهلت الاتصـالات بين الدول، كما ألمحنا من قبل، وأدى ذلك إلى تقوية دوره، إذ هو طرف فى الـدبلوماسيـة المباشـرة عـادة، وإن كان هذا الدور يتـأثر كثيـرًا من ناحـية أخـرى، إذ سهـل على القمـة الاتصال بين بعـضهـا

---

(١) يقول فـرانسس ديك Francis Déak فى دراسته المنشورة بمؤلـف سورنسن، عن أجـهزة العـلاقات الخـارجيـة للدولة فى هذا المعنى: "أن الـقانونى لا يهـتم بسلطات وزير الخـارجيـة بمقـتـضى الدسـتـور، أو بموضـعـه من التـدرج الحكـومى، أو بمسـئـوليـاته كـمـدير للإدارات الدبلومـاسـية والـقنصليـة، أنه يهتم بسلطة وزير الخـارجيـة فى التـحـدث باسم الدولة والتصرف عنها دوليًا". راجع مؤلف سورنسن، ص ٣٩١.

(٢) فرانس ديك، المرجع السابق، ص ٣٩٢.

البعض، كما يقوى دور رئيس الدولة ورئيس الوزراء فى العلاقات الخارجية على حساب وزير الخارجية فى كثير من الأحيان.

كذلك نجد أن حرية رؤساء البعثات فى التصرف قد أصبحت محدودة، وعادة ما ترجع إلى وزير الخارجية ـ الذى يشرف عليها جميعًا ـ فى معظم الشئون الرئيسية التى تهمها. وإن كانت سلطاته قد تقيدت بدوره، فعليه أن يكسب رضاء البرلمان ومجلس الوزراء فى الأنظمة البرلمانية، وعلى الخطوط الرئيسية لإدارة العلاقات الخارجية للدولة.

وإذا كان من المهام التقليدية لوزير الخارجية أن يتولى كافة الاتصالات بين دولته وبين الدول الأخرى، إلا أن التوسع الرأسى فى العلاقات الدولية والذى أشرنا إليه فى مقدمة هذه الدراسة، قد أدى إلى إشراك وزارات وإدارات أخرى عديدة فى الاتصالات بالجهات الخارجية، ونجد ذلك واضحًا بشأن وزارات التعليم والدفاع والاقتصاد والتجارة، مما قد يؤدى إلى إثارة المنازعات بين اختصاص وزير الخارجية والوزارات الأخرى بهذا الصدد، هذه المنازعات التى يتدخل مجلس الوزراء عادة لحسمها[1].

١٢ ـ (١) يقوم وزير الخارجية بدور المتحدث الرسمى عن الدولة فى الشئون الخارجية، فإذا كان اختصاص إعلان إرادة الدولة فى هذه المسائل من مهام رئيس الدولة، إلا أن الذى يتولى ذلك فعلاً هو وزير الخارجية، الذى يتولى هذه المهمة بصفته الجهاز الرئيسى للعلاقات الدولية، أو العضو العادى للدولة فى الشئون الدولية.

---

(١) فرانس ديك، المرجع السابق، ص ٣٩٢.

وعلى ذلك يقوم وزير الخارجية بشرح السياسة الخارجية لدولته سواء أمام الأجهزة الداخلية أم فى النطاق الخارجى.

(٢) ويشترك فى تكوين إرادة الدولة فى الشئون الخارجية. وهو الذى يعرض المسائل المتصلة بهذه الزاوية على رئيس الدولة وعلى مجلس الوزراء. وبعد صدور القرارات الرئيسية بشأن هذه السياسة. يقوم بتنفيذها. وبتفصيلها على ما يستجد من أحداث.

ولا يعنى ذلك شل حرية التصرف فى السياسة الخارجية لوزير الخارجية. إذ أن الأجهزة الأخرى لا تتكلم عن كل شىء ولا تبحث كل شىء. وإنما الخطوط العامة لهذه السياسة فحسب. ومن ثم يبقى لإرادته دور كبير فى تخطيط هذه السياسة ورسمها.

ويجب أن ننبه إلى أن الدور الأكبر فى رسم السياسة الخارجية للدولة يكون دائمًا لوزير الخارجية. الذى يكون عنده فى العادة ملفات العلاقات الخارجية للدول المختلفة.

(٣) يقوم وزير الخارجية بدور الوسيط بين رئيس الدولة وأجهزة الدول الأخرى. لذا فمن المفروض أن تمر كافة الاتصالات بهذه الدول بوزارة الخارجية. والطريق العادى أن تقوم البعثات المعتمدة لدى الدولة بتبليغ رسائل دولها إلى وزير الخارجية والعكس صحيح.

ولقد أشرنا إلى تأثير التوسع فى العلاقات الدولية على هذه المهمة وكيف أصبحت وزارات وإدارات أخرى فى الدولة تتصل بالجهات الأجنبية. كما

أن أنشطة المنظمات الدولية صارت تعنى بأجهزة أخرى داخلية كوزارات العمل والصحة والاقتصاد والثقافة والتعليم... إلخ. ومع ذلك، ونظرًا للمشاكل العديدة التى نجمت من هذا التطور، فإن الدول المختلفة أصبحت تنسق بين مختلف هذه الأنشطة عن طريق وزارات الخارجية، وذلك تلافيًا للازدواج والتضارب بين الأجهزة المختلفة بهذا الصدد[1]. وقد اتفقت الدول على هذا المبدأ فى مؤتمر ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية والتى ورد بالاتفاقية التى انتهى إليها نص يقول:

"إن كل المهام الرسمية المتعلقة بالدولة المضيفة والمخولة للبعثة من الدولة الموفدة لها، ينبغى أن تتم عن طريق أو من خلال وزارة الخارجية للدولة المستقبلة، أو الوزارات الأخرى التى توافق عليها هذه الوزارة" (المادة ٢/٤٢)[2].

بل وتجرى القوانين الداخلية على تطلب ضرورة أن يتم أى اتصال من جانب الأفراد العاديين بالسفارات أو بالدول الأجنبية عن طريق وزارة الخارجية، وعادة ما تفرض العقوبات على من يخالف هذا الالتزام.

وتجرى العادة، كذلك على أن يتم أى اتصال من البعثات الخارجية لأى مطالب لهم فى الدولة المعتمدين لديها عن طريق وزير الخارجية.

(٤) يقوم وزير الخارجية بالإشراف على كافة البعثات الدبلوماسية

---

(١) مؤلفنا، المنظمات الدولية، المرجع السابق، ص ١٦٤.

(٢) راجع نصا مماثلاً، فى اتفاقية "هافانا" للعلاقات الدبلوماسية المنعقدة بين دول أمريكا اللاتينية، عام ١٩٢٨م، المادة ١٣.

والقنصلية الخاصة بدولته فى الخارج. وهو رئيس هيئة المبعوثين لدولته بالخارج. ويعطيه ذلك حق مراقبة أعمالهم. والتعقيب عليها. وحق تعيينهم ـ على الأقل إلى درجات معينة منهم ـ وترقيتهم ونقلهم وفصلهم... إلخ. ويعطيه ذلك أيضًا الحق فى إصدار ما يعن له من توجيهات أو أوامر لهم.

(٥) يقوم وزير الخارجية باستقبال المبعوثين الأجانب لدولته. والسماع إلى مقترحاتهم ومطالبهم. ومساعدتهم على تأدية أعمالهم فى خير وجه. كما يتلقى ما يحملون من رسائل موجهة لدولته أو رئيسها. ويعتبر المسئول عن تمتعهم بالحصانات الدبلوماسية.

(٦) له اختصاص اعتماد طائفة القائمين بالأعمال الأجانب فى دولته. كما أن القائمين بالأعمال الخاصين بدولته يمثلونه فى الدول الأخرى. على خلاف السفراء. إذ عادة يمثلون رؤساء الدول. ويقوم الرئيس بنفسه باعتماد أوراقهم. وإن كان وزير الخارجية يحضر دائمًا الحفلات التى تقدم فيها هذه الأوراق.

(٧) لوزير الخارجية كذلك. الاتصال بالمنظمات الدولية. وإصدار التعليمات إلى مبعوثى دولته إليها. وكثيرًا ما يحضر اجتماعاتها. وخاصة إذا كانت هناك هيئات أو مجالس مشكلة من وزراء الخارجية. كما نرى فى جامعة الدول العربية. ومنظمة الوحدة الأفريقية. وهيئة الأمم المتحدة. وحلف الأطلنطى. ومجلس أوروبا[1].

---

(١) وما يجرى عليه العرف بهذا الصدد. أن وزير الخارجية هو الذى يرأس وفد دولته فى المؤتمرات والمنظمات الدولية. حتى لو كان من بين أعضاء هذه الوفود وزير أقدم منه. وقد حدث عام=

(٨) ويعطى القانون الدولى لوزير الخارجية حق التفاوض باسم الدولة، وتوقيع الاتفاقات نيابة عنها (الاتفاقات الدولية ذات الشكل المبسط) وإرادته فى هذا الشأن تلزم الدولة. وقد حدث أن صرح وزير خارجية النرويج كتابة بأن دولته تعترف بسيادة الدانمرك على جرينلاند، ثم عدلت النرويج بعد ذلك عن هذا الموقف، وتقدمت بطلبات إقليمية خاصة بها على الجزء الشرقى من الجزيرة، ما أثار نزاعًا حادًا بين الدولتين، وقامت بعرضه على المحكمة الدائمة للعدل الدولى عام ١٩٣١م.

وقد رفضت المحكمة المزاعم الإقليمية للنرويج مستندة فى ذلك إلى أن "التصريح الذى أعطاه وزير خارجية النرويج كان باسم حكومته وفى مسألة تدخل فى اختصاصه، ومن ثم تلزم دولته، وبناء على ذلك لا تستطيع النرويج أن تعدل بإرادتها المنفردة عن الالتزام الذى ترتب على ذلك... لأن وزير الخارجية يملك أن يدلى بتصريحات ملزمة لدولته طبقًا لما جرى عليه العمل بين الدول".

ونحن نعتقد أن هذه الصلاحية مرتبطة بمدى ما يعطيه له القانون الدستورى، لما سبق أن قررناه بصدد سلطات رؤساء الدول فى هذا الصدد، لأنه ليس من المعقول أن تزيد سلطات وزراء الخارجية عن سلطات رؤساء الدول فى المجال الخارجى.

١٩٤٤م، أن رأس المستر/ ايدن، وفدًا لتمثيل بريطانيا فى أحد المؤتمرات الدولية، وكان من بين أعضاء الوفد، المستر/ آتلى نائب رئيس الوزراء، وقد لاحظ ذلك بعض النواب فى مجلس العموم، ونافشوا الحكومة فى هذا التصرف على أساس أن الرئاسة كان يجب أن تكون للأقدام فى هذه الحالة وكان رد الحكومة هو أن العرف جرى على أن تكون الرئاسة لوزير الخارجية مهما يكن مركزه بين أعضاء الوزارة.

راجع: حامد سلطان، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، المرجع السابق، ص ١٥٤.

(٩) ويمارس وزير الخارجية فى النهاية عدة اختصاصات هامة فى مساعدة السلطات القضائية لدولته وللدول الأخرى.

فيجرى العرف فى الدول الانجلوسكسونية بأن إقرارات وزير الخارجية لها حجية مطلقة فى المسائل الآتية:

(أ) ـ الاعتراف بالدول وبالحكومات الأجنبية. فإذا قرر وزير الخارجية أن دولة ما، أو حكومة ما قد تم الاعتراف بها، التزمت المحاكم بهذا الإقرار.

(ب) ـ الاعتراف بالتغييرات الإقليمية التى تتم فى الدول الأخرى.

(جـ) ـ تحديد بدء وانتهاء حالة الحرب مع الدول الأجنبية.

(د) ـ تحديد الأشخاص الذى يتمتعون بالحصانات الدبلوماسية. ويملك وزير الخارجية، أيضًا، تحديد هيئات السيادة فى الدول الأخرى، ومركزها فى الدول من حيث ممثليها ورؤسائها وملكياتها... إلخ[1].

ويجب أن نلاحظ، أن القضاء فى دول أخرى يتجه إلى عدم حجية هذه التصرفات، ويقوم ببحثها مستقلا عما يصدر من وزارة الخارجية.

ويتجه العرف فى كثير من الدول إلى ضرورة الأخذ بتفسير وزارة الخارجية للقانون الدولى، وبالذات للمعاهدات والاتفاقات الدولية، وإن كانت هذه المسائل لم تستقر حتى الآن فى الفقه.

---

(١) راجع : "The Secretary of state" دراسة أعدتها لجنة فرعية من مجلس الشيوخ الأمريكى عن أعضاء، وأعمال الأمن القومى، مؤرخة ٢٠ يناير عام ١٩٦٤م. مشار إليها فى مؤلف سورنسن، المرجع السابق الإشارة إليه، ص ٢٩٣، وراجع أيضًا، أوبنهايم، المرجع السابق، ص ٦٨٤، ومحمد حافظ غانم، المرجع السابق، ص ٥٦٣.

ويترتب على هذا المركز المهم لوزير الخارجية فى الشئون الدولية أنه جرى العادة على ضرورة إبلاغ الدول الأخرى باسم وزير الخارجية، وبأية تغيرات تجرى حول هذا المنصب.

حصانات وامتيازات وزير الخارجية:

٦٣ ـ قد يقتضى المركز الهام الذى يشغله وزير الخارجية فى إدارة الشئون الدولية لدولته، وتنظيم علاقاتها بالدول الأخرى، أن يتنقل كثيرًا للمفاوضة أو لتمثيل دولته فى مؤتمر دولى أو منظمة دولية، أو لحل مشكلة دولية بالطرق السلمية، ولاشك أنه يستحق حماية خاصة بهذا الوصف. ومن ثم نرى أنه يتمتع بنفس الحصانات والامتيازات التى يتمتع بها رؤساء الدول تقريبًا مع ملاحظة ما يأتى:

١ ـ يستقبل عادة فى الدولة التى يذهب إليها لعمل رسمى استقبالا رسميًا، ولكن عن طريق وزير الخارجية، كما تختلف مراسم الاستقبال عن تلك التى تتبع بالنسبة لرؤساء الدول.

٢ ـ لا تتمتع أعماله بخاصية الحصانة ضد النقد، ومن ثم يمكن توجيه الانتقادات إليه فى عمله، وتحليل سياسته، واستجوابه أمام المجالس التشريعية التى تملك أيضًا سحب الثقة منه.

٣ ـ فيما عدا ذلك يتمتع بالحصانة الشخصية، فلا يجوز القبض عليه أو تجريحه، أو تفتيشه، كما يجب أن يحمى شخصه حماية خاصة تكفل منع الاعتداء عليه، ويتمتع أيضًا بالحصانة القضائية سواء بصدد ولاية القانون الجنائى أم القانون المدنى، وإن كان ذلك بصدد الأعمال الرسمية

فقط، وفى الحدود التى وضحناها، ونحن نتكلم عن حصانات رئيس الدولة، لذا نكتفى بالإحالة إليها.

الصفات الواجب توافرها فى وزير الخارجية:

٦٤ ــ يشغل وزير الخارجية منصبًا من أهم المناصب فى الدولة الحديثة على نحو ما رأينا، لذا يتوقف على حسن اختياره نجاح الدولة فى علاقاتها الدولية، وتحقيق أكبر المزايا من هذه العلاقات.

لذا يجب أن يكون وزير الخارجية على علم تام بمجريات الشئون الدولية، وبالقوى الرئيسية التى تؤثر فى العلاقات الدولية، والأسلوب الأمثل للتعامل معها، وكيف تكسب منها لدولته.

ويجب أيضًا أن يلم بالأوضاع السياسية لمختلف الدول والطريقة التى تدار بها سياستها، ومختلف العوامل التى تؤثر عليها، ولعل هذه الزاوية سهلة التناول، إذ يمكن تحقيقها عن طريق تنظيم الاتصال بالدول الأخرى، وتحليل المعلومات التى ترد عنها من البعثات المنتشرة فى مختلف أنحاء العالم.

إنما الزاوية الأخرى التى قد يصعب اكتسابها هى تلك الخاصة بمدى القدرة الشخصية على التصرف السليم والوزن الدقيق للأمور، ففى دائرة العلاقات الدولية يكثر الطلب والالتماس والتفاوض، إن أية كلمة تقال فى غير محلها قد تجرح أمة بكاملها، كما أن السعى إلى تحقيق شىء بدون تقدير نتيجته جيدًا قد يؤدى إلى إخفاقه، وقد تعرض كرامة الأمة كلها ومصلحة الدولة للخطر.

لذا يختار رجل السياسة الخارجية من بين الرجال الممتازين، شخصيًا وعلميًا، ومن القادرين على التفاوض والتحدث، ومن تتوافر فيهم اللباقة والكياسة وحسن المعاملة.

إن السياسة الخارجية للدولة، تشمل علاقات متنوعة ومركبة ومتغيرة وتعترضها العقبات والصعاب، ولذلك فإن وظيفة من يتولى إدارتها والإشراف عليها دقيقة، فهو الواجهة للدولة فى علاقاتها الخارجية أو بمعنى آخر هو الشخص الذى أودعته الدولة شرفها ومصالحها العامة، ومن ثم وجب عليه أن يحسن اختيار الرجال الذين يشاركونه إدارة العلاقات الخارجية للدولة حتى تصان مصالح الدولة ولا يتعرض شرفها للهوان[1].

وزارة الخارجية:

١٥ ــ من الأهمية بمكان، بعد أن أوضحنا الدور الهام الذى يقوم به وزير الخارجية فى العلاقات الدولية، أن نتحدث عن الجهاز الذى يساعده فى هذه المهمه، وهو وزارة الخارجية. والواقع أن وزارة الخارجية صارت من الأجهزة الرئيسية فى كافة الدول، والتى لا تستطيع دولة أن تستغنى عنها، فكيف نشأت فكرة وزارة الخارجية فى الدول المختلفة، ثم كيف تطورت، وما هى الصورة التى توجد عليها اليوم؟

لعل أول وزارة خارجية وجدت فى العالم هى وزارة الخارجية المصرية، فقد تنبه المصريون القدماء إلى أهمية الرسائل الدولية، ومن ثم أقاموا جهازًا عهدوا إليه بتحريرها وإرسالها إلى مختلف الشعوب التى تعاملون

(١) Satow, A guide to Deplomatic practice, 1958, P. 20.

معها، ثم تسجيلها وحفظها، وكذا تلقى رسائل الشعوب الأخرى، وعرضها على الفراعنة، والرد عليها... إلخ.

وتشير دراسات عديدة أخرى إلى أن مصر القديمة قد أنشأت مدرسة لتعليم اللغات الأجنبية لمن يتولون أمر إرسال الرسائل إلى الشعوب الأخرى واستقبالها، وكانت اللغات الأساسية التى يتم تعليمها، اللغات السامية المختلفة وخاصة اللغة البابلية التى يقال إنها كانت اللغة الدبلوماسية فى منطقة الشرق الأوسط[1].

٦٦ ــ وإذا انتقلنا إلى العصور التالية، فإننا نجد أن إنشاء وزارات الخارجية فى الدول المختلفة قد ارتبط بمعرفة الدبلوماسية الدائمة، ذلك أنه منذ ظهور "الدبلوماسية الدائمة" كان من اللازم أن يعد جهاز داخلى يشرف على أمور إرسال واستقبال البعثات الخارجية، وإمدادهم بالتعليمات اللازمة وإعدادهم الاعداد الذى يجعلهنم يصلحون لتولى مهامهم.

وهكذا وجدنا إنجلترا تنشىء هذا الجهاز عام ١٢٥٣م، وتطلق عليه المكتب الخارجى (Foreign Office)، كما أن هنرى الثالث ملك فرنسا أصدر لائحة عام ١٥٨٩م، تقضى بإنشاء سكرتارية تتولى جمع كل ما يتصل بالعلاقات الخارجية لفرنسا. وتطورت هذه الأجهزة بعد ذلك، وانتقلت إلى الدول الأوروبية الأخرى.

ومن المعروف أن الدولة الإسلامية قد عرفت بدورها الاتصال المباشر

(١) عز الدين فودة، تطور وزارة الخارجية المصرية، الأهرام الاقتصادى، أول يونيو عام ١٩٦٣م، ص ٣٠.

بالشعوب الأخرى، واستقبال الرسل أو إرسالها. وقد بدأ ذلك مع إنشاء الدواوين، حيث أطلق على وزارة الخارجية الإسلامية اسم: "ديوان الرسائل" في البداية، ثم "ديوان المكاتبات" بعد ذلك، وأخيرًا "ديوان الإنشاء"، وكانت تسند إلى شخص بليغ يحسن كتابة الرسائل، وعادة ما يكون أهم الوزراء أو من يساعدون رئيس الدولة[1].

وزارة الخارجية المصرية فى العصر الحديث:

٦٧ ـ نظمت وزارة الخارجية حديثًا فى مصر عام ١٨٣٥م، فى شكل ما عرف فى ذلك الوقت بـ "ديوان الأمور الأفرنجية والتجارة المصرية"، وذلك بعد أن بدأ الاستعمار الأوروبى يخطو أول خطواته فى مصر متخفيًا فى الاستثمارات والقروض.

وعندما شكل أول مجلس للنظار فى مصر عام ١٨٧٨م، فى عصر الخديو إسماعيل ظهر بين الوزارات المشكلة، وزارة الخارجية، ومارست الاختصاصات العادية التى كانت تمارسها وزارات الخارجية فى ذلك الوقت.

ولما كان من أهم مظاهر وجود الدولة فى العالم الخارجى، أن تعبر عن إرادة ذاتية فى هذا المجال، فقد اعتبر الاستعمال البريطانى من الضرورى لتأكيد حمايته على مصر أن يلغى وزارة الخارجية المصرية، وهذا ما تم له عام ١٩١٤م. ولنفس السبب تمسك المفاوضون المصريون بضرورة عودة هذه الوزارة، فى أعقاب ثورة ١٩١٩م، وصدور تصريح ٢٨ فبراير عام ١٩٢٢م.

---

(١) يراجع دراسة الدكتور عز الدين فودة، السابق الإشارة إليها، بالأهرام الاقتصادى، ص ٣٨ ومؤلفه "النظم الدبلوماسية" مكتبة الآداب.

وقد سلمت انجلترا بهذا الطلب بصعوبة. وقامت وزارة الخارجية بممارسة نشاطها من جديد. وقد صدر قانون بتنظيمها عام ١٩٢٥م، وتم تعديله عدة مرات نذكر منها ذلك التعديل الذى تم عام ١٩٥٥م، وعام ١٩٥٩م، بعد الوحدة بين مصر وسوريا ودمج الوزارتين السورية والمصرية معًا. وينظم أحكام السلك الدبلوماسى فى مصر الآن القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٤.

هذا وسنرى أن وزارة الخارجية المصرية منظمة على أحدث نظم وزارات الخارجية فى العالم، وبما يتمشى مع الدور الذى تقوم به مصر بين الدول العربية ودول العالم الثالث وعدم الانحياز، والدول الأفريقية والإسلامية.

تنظيم وزارات الخارجية فى مختلف الدول:

٦٨ ـ يتمشى تنظيم أى وزارة فى العادة مع الأهداف التى تسعى إلى تحقيقها، وبالمهام التى تمارسها، ولما كانت وزارات الخارجية فى مختلف الدول تحقق أهدافًا واحدة وتمارس مهاماً متشابهة، فإنه من الطبيعى أن نجد الأقسام التى تحتويها وزارات الخارجية فى مختلف الدول متماثلة.

١ ـ الإدارة السياسية:

٦٩ ـ وقد سبق أن أوضحنا أن المهام الخارجية للدول تتمثل فى الاتصال بالدول الأخرى لتحسين العلاقات السياسية، وكذلك الحال مع أشخاص القانون الدولى الأخرى وهى المنظمات الدولية. ويدخل فى ذلك استقبال وإرسال البعثات الخارجية للدول الأخرى، ورعاية كل ما يتصل بهذه الشئون.

ولذلك كان من الطبيعى أن نجد فى كل وزارات الخارجية إدارة هامة هى الإدارة السياسية، وهى فى الواقع الوظيفة الأساسية لوزارة الخارجية.

وتقوم هذه الإدارة بجمع المعلومات والبيانات السياسية الخاصة بمختلف الدول والتى ترد إليها من بعثاتها الدبلوماسية فيها؛ وتستخدم هذه المعلومات عادة عند القيام برسم السياسة الخارجية للدولة مع هذه الدول، مما يستدعى الاهتمام بترتيبها وحفظها وإخراجها عند الحاجة إليها.

وواضح أن هذه المهمة تتناول أيضًا التحليل الدقيق والمستمر للأوضاع السياسية فى مختلف أنحاء العالم.

وتستدعى هذه الوظيفة أن تقسم الإدارة السياسية أو القسم السياسى إلى أقسام جغرافية يختص كل منها بقارة معينة أو بمنطقة جغرافية معينة، مثل أن تخصص إدارة لغرب أوروبا وأخرى لشرق أوروبا وثالثة للدول العربية وهكذا.

وفى فرنسا ، تقسم الإدارة السياسية ، إلى أقسام تختص بمناطق أوروبا، آسيا، أفريقيا، الشرق، أمريكا، فضلا عن إدارة للمواثيق تختص بالعلاقات مع الهيئات التى أنشأتها معاهدات الدفاع المختلفة التى تكون فرنسا طرفًا فيها، وإدارة للإعلام والصحافة تقوم بتحليل الأخبار الدولية وتصدر نشرة خاصة بها، وتتولى أيضًا تنظيم المؤتمرات الصحفية التى تعقد مع المراسلين الأجانب[1].

(١) لعل فرنسا الدولة الوحيدة التى تجعل قسم الإعلام والصحافة ملحقًا بالإدارة السياسية إذ هو قسم مستقل عادة فى وزارات الخارجية الأخرى. راجع الدكتور عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية، المرجع السابق، ص ٩٨.

٢ ـ إدارة البروتوكول أو المراسم:

٧٠ ـ تعتبر هذه الإدارة من الإدارات التقليدية التى نجدها فى كل وزارات الخارجية، لارتباطها الوثيق بطبيعة العمل الدبلوماسى، فهى تقوم بإعداد الاستقبالات لكبار الدبلوماسيين الذين يزورون الدولة، وتقوم بترتيب الزيارات التى يرغب رؤساء البعثات الدبلوماسية القيام بها لرئيس الدولة أو لوزير الخارجية.

وتقوم هذه الإدارة أيضًا، بإعداد الرسائل التى يوجهها رئيس الدولة أو وزير الخارجية للدول الأجنبية، وكذا خطابات اعتماد أو استدعاء البعثات الوطنية فى الخارج.

ومن أهم الأعمال التى تتصل بعمل هذه الإدارة، مراعاة الترتيب والصدارة بين مختلف الممثلين الدبلوماسيين لديها، والاهتمام باتخاذ شكليات معينة فى استقبال للبعثات وترتيب جلوسها فى المحافل الرسمية.

وتثير هذه الشكليات مشاكل عديدة، وهى التى جعلت البعض يرى فى الدبلوماسية مجموعة من الأشخاص "المتكلفى الحشمة والعظمة، يحضرون العديد من الحفلات العامة والولائم الساهرة، والأمسيات الرسمية، وهم يرتدون البذات الرسمية المزينة والمطرزة، ويضعون الأوسمة"، مما يعنى أن التشريعات أو البروتوكول، تعتبر من العناصر المميزة للعمل الدبلوماسى.

ومع ذلك فلقد قلت هذه الشكليات كثيرًا عن ذى قبل، وإن كان لا يزال

باقـيًا منهـا الشـىء الكـثـيـر. ويعللها البـعض بالقـول بأنه رغم التـغـيـرات العـديدة التى طرأت على وظيـفة الدبلومـاسيـة، إلا أن حـياة الدبلومـاسى الشخصية لم تتغير كثيرًا سواء بالنسبة لعلاقاته مع زملائه أو مع الدولة المعـتـمدة لـديها. ويقـال كـذلك أن خـدمـة البلد تتـجلى فى الحـرص على عظمـتـه. ولما كـان كل مـجـتـمع يخـضـع لتـرتيب ودرجـات بين مـخـتلف أشخـاصه، فكذلك العـلاقات بين الدول يجب أن تجرى فى إطار تـرتيب معين يكون مقبـولا لدى الجميع، ويتجلى فـيه الاحترام المتبـادل للقوانين والعادات بين مختلف الشـعوب: "أن هذه النزهات الرسمية ليست مـجردة كلها من المعنى، أن المبعـوثين الأجانب ليـمثلون أرفع من شخـصهم.. إن البـروتوكول يجلب الاحترام لكرامة واستقلال الدول الضعيفة، وهذا ليس بالقليل".

٣ ــ الإدارة القنصلية:

٧١ ــ وهى أيضًا، مـن الإدارات الرئيسيـة لوزارات الخارجـية ، وتقـوم بالإشراف على البعثات القنصلية للدولة فى مختلف الدول.

٤ ــ إدارة الوثائق والمحفوظات:

ورغم أن هذه الإدارة قد نجدها فى كل الوزارات والمصـالح الأخرى، إلا أنها تتـخذ طابعًـا مميـزًا وهامًـا فى وزارات الخارجـيـة، إذ تحفظ فـيـها المعـاهدات والمسـتندات الدولية الهـامـة، وتقوم بنشـر الوثائق التى تصـدر عن الدولة، ويلحق بهـا عادة مـا تصدره مـنظمة الأمم المتـحدة بهـيـئاتهـا المختلفـة من مـسـتندات ودراسـات، كمـا يلحـق بها فى الـعادة مكـتبـة تحـوى المؤلفـات الرئيسية فى القانون الدولى والمنظمات الدولية.

٥ ـ الإدارة القانونية:

٧٢ ـ هى أيضًا من أهم الإدارات فى وزارات الخارجية، وعملها يتمثل فى إبداء الرأى فى كافة المشكلات السياسية التى تكون الدولة طرفًا فيها أو تتصدى لحلها. ومن ناحية أخرى ـ وهذا ما يميز هذه الإدارة عن الإدارات القانونية فى الوزارات الأخرى ـ تشترك هذه الإدارة فى المفاوضات التى تجرى لإبرام الاتفاقات الدولية، وتشترك كذلك فى صياغتها. وتقوم بتفسير المعاهدات والمواثيق الدولية التى تتطلبها الدولة أو الوزارة.

٦ ـ إدارة المؤتمرات والمنظمات الدولية:

٧٣ ـ تقوم هذه الإدارة بدور هام فى إدارة العلاقات الخارجية للدولة، برغم أنها من الإدارات الحديثة التى تعبر عن التطور فى هذه العلاقات على ما ألمحنا فى مقدمة هذه الدراسة.

والوظيفة التى تمارسها هى تتبع الأنشطة التى تقوم بها المنظمات الدولية المختلفة، سواء الأمم المتحدة بفروعها المختلفة، أم الوكالات المتخصصة الاقتصادية، والثقافية والاجتماعية ... إلخ. وهى التى تختار من يمثلون الدولة فى هذه المنظمات، أو فى مختلف المؤتمرات الدولية الأخرى التى تشترك فيها الدولة ، وعلى أساس ما تتلقاه من تقريرات، تقوم برسم سياسة الدولة تجاه المنظمات المختلفة، وتقوم بدور حلقة الاتصال بين التمثيل الخارجى فى المنظمات المتخصصة، والإدارات الفنية المختلفة فى الدولة، وتقوم فى النهاية بالتنسيق بين كافة وجوه نشاط الدولة المتعلق بالمؤتمرات والمنظمات الدولية.

وقـد ينقـسم هذا النشـاط فى بعض وزارات الخـارجـيـة، حـيث تتـولى بعـضـه إدارة خـاصـة بالأمم المتـحـدة وإدارة للوكـالات الاقـتـصـادية، وأخـرى للمنظمات الإقليمية... إلخ.

٧ ــ الإدارة الاقتصادية:

٧٤ ــ من الإدارات التى تزايدت أهمـيتـهـا بتزايد الأهمـيـة الدولية للنشـاط الاقتصـادى، لذا نجد بعض الدول ــ كفرنسـا ــ تجـعلها جزءًا من الإدارة السيـاسـيـة، بينما تسير غـالبية الدول على تخصيص إدارة مـستقلة للنشاط الاقتصادى.

والنشاط الذى تقوم به هذه الإدارة متعدد ويختلف من دولة إلى أخرى: ففى الدول الكبـرى ذات المصالح الاقتصـادية الكبيرة فى الخـارج كالولايات المتحـدة وفرنسا ــ نجـد أن هذه الإدارة ذات أقسام متـشعبـة، ففى الولايات المتحدة تحتـوى هذه الإدارة على مكتب لسياسة التجارة الخـارجية، ومكتب للسياسة المالية والتقدم ، ومكتب للتسوية الخارجية.

أما فى فرنسـا فنجد فرعًا للتـعاون والوحدة الاقتصـادية يقوم بدراسة العوامل المختلفة التى تتصل بعلاقـات الوحدة الاقتصادية التى تدخل فرنسا طرفًا فيـها كالسوق الأوروبية، واليـوراتوم، وهناك فرع آخر للمسـائل العامة والنقل وهو يشـرف على عـدد من القطاعـات الاقـتـصـادية المتـخـصـصـة، كقطاعات البترول والملكية الصناعية.

كمـا أن هناك فرعًـا للاتفـاقات الدوليـة، وفرعًا آخـر للأموال والمصـالح الخاصة الفرنسية فى الخارج، وهو يشرف على رعاية هذه الأموال فى الخارج.

على أن النشاط الرئيسى الذى يميز هذه الإدارة عن القطاعات الاقتصادية الأخرى فى الدولة والتى تتخصص فى التجارة الدولية، مثل وزارة التجارة الخارجية أو وزارة الاقتصاد، هى أنها تدرس الآثار السياسية للنشاط الاقتصادي للدولة فى الخارج، والعكس، أى الآثار الاقتصادية للسياسة الخارجية للدولة.

هذه هى أهم إدارات وزارة الخارجية فى مختلف الدول ومع ذلك توجد أقسام أخرى تقليدية، كمكتب الوزير ومهمته فى وزارة الخارجية لا تخرج عن مهمته فى أية وزارة أخرى، إذ يرسم السياسة العامة للدولة ولمختلف إدارات الوزارة، ويتولى مهمة التنسيق بين أنشطة مختلف الإدارات.

وهناك كذلك إدارة المستخدمين، والتى تشرف على شئون الموظفين من حيث تعيينهم وترقيتهم ونقلهم وتدريبهم ... إلخ، ومهمتها كذلك كمهمة إدارات شئون المستخدمين فى الوزارات الأخرى، وكذلك توجد إدارات للشئون المالية وللتخطيط وهناك إدارة للأمن، وقد توجد إدارة للوفود، على خلاف بين الدول فى هذا الشأن.

المبحث الرابع

القائد العام للقوات المسلحة

مدى الدور التمثيلي للقائد العام للقوات المسلحة:

٧٥ ــ يختلف هذا الدور عن دور رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو وزير الخارجية من أكثر من ناحية: فهو دور محدد زمنيًا فلا يمارس إلا فى وقت الحرب، ومن ثم فهو لا يعتبر ــ فى رأينا ــ من أعضاء الدولة أو ممثليها الدائمين.

كما أنه ــ من ناحية أخرى ــ محدد فى موضوعه، فلابد أن يتصل بالعمليات الحربية، وبالذات فى سيرها أو وقفها. وعلى ذلك فلا دور له فى إعلان الحرب أو إقامة صفة العداء مع دولة معينة.

والأساس فى جعل القائد العام ممثلا للدولة فى أعمال الحرب، هو أنه يقود الجيوش، ويمارس القتال، ومن ثم فهو أدرى من غيره بتقدير مدى ضرورة اتخاذ إجراء من إجراءاتها أو وقف القتال مؤقتًا، أو توقيع الهدنة.

ونلاحظ أن هذا الدور قد قل فى الآونة الحاضرة نتيجة لعدة عوامل:

ففى كثير من الدول نجد أن رئيس الدولة نفسه يحتفظ بلقب القائد الأعلى للقوات المسلحة مما يجعله يقوم باتخاذ العديد من التدابير الحربية، وخاصة مفاوضات إقامة السلام.

ومن ناحية أخرى نجد أن المشاكل العسكرية ترتبط بمشاكل سياسية معقدة وتحتاج من ثم إلى تدخل رجال السياسة فى المراحل المختلفة لسير

القتال بقصد استمراره أو وقفه. وقد يحتفظ للقادة العسكريين فى هذه الحالة بسلطات توقيع اتفاقات الهدنة أو وقف إطلاق النار أو السلم. ومثال ذلك أن اتفاقية فض الاشتباك الأولى بين القوات المصرية والقوات الإسرائيلية التى عقدت عام ١٩٧٤م. قد تمت بعد جولات سياسية ومحادثات مكثفة بين أعلى المستويات السياسية فى الدولتين. وبتوسط وزير الخارجية الأمريكى: هنرى كيسنجر.

أما إبرام الاتفاق نفسه فقد كان بواسطة رئيسى الأركان المصرى والإسرائيلى.

أما الاتفاق الثانى. فقد وقعته السلطات السياسية العليا فى مصر وإسرائيل.وإن أعطى الاتفاق على التفاصيل الزمنية والفنية لتنفيذ الاتفاق لمجموعة من القادة العسكريين بمساعدة مستشارين سياسيين وقانونيين.

٧٦ ــ ونستطيع بناءً على ذلك ــ أن نحصر الدور التمثيلى للقائد العام فى الحالات الآتية:

(١) فى أثناء سير القتال. إذا ما وجدت ظروف تستدعى أن يعقد القائد اتفاق استسلام أو وقف مؤقت للقتال أو هدنة جزئية لأغراض إنسانية أو تكتيكية. فإن القائد المحلى للعملية الحربية هو الذى يستطيع أن يبرم الاتفاقية . إذا كانت المسألة تدخل فى دائرة عملياته هو فقط. أو القائد العام للقوات المسلحة إذا كانت المسألة تتعلق بسير القتال كله.

ونلاحظ أن الاتفاق المكتوب ليس شرطًا هنا. فيكتفى برفع الراية البيضاء فى حالة الاستسلام مثلاً. كما أن القائد لا يحتاج هنا إلى أوراق تفويض. ولا يحتاج الاتفاق إلى تصديق عليه.

(٢) إذا كان الأمر يتعلق بهدنة كاملة أو فض للاشتباك، فإن القائد لا يستطيع أن يتصرف بمفرده، بل عليه أن يرجع إلى سلطات دولته، ويلزم أن يزود بأوراق تفويض، كما يلزم التصديق على مثل هذه الاتفاقات فى العادة، فى الدول التى تشترط التصديق على المعاهدات الهامة، أو التى تدخل مثل هذه المعاهدات فى نطاق ما يجب التصديق عليه.

<u>الوضع فى الشريعة الإسلامية:</u>

٧٧ ـ يعتبر الخليفة القائد العام لجيوش المسلمين لذلك يقود عادة الجيس ويبرم اتفاقات الصلح أو الهدنة إلى غير ذلك مما يتطلبه الموقف.

ومع ذلك فإذا ما أرسل قائدًا للجيش فإنه ينوب عنه فى مهام القيادة ويكون له سلطة إبرام كل الاتفاقات مع العدو بشرط مراعاة أحكام الشريعة وتنقل لنا كتب السير والمغازى العديد من اتفاقات الصلح أو الهدنة التى تمت بين قواد الجيش الإسلامى أمثال خالد بن الوليد وأبى عبيدة مع مقاتليهم من الروم والفرس.

الفصل الثالث

الاجهزة اللامركزية للعلاقات الدبلوماسية

البعثات الدبلوماسية

٧٨ ـ ذكرنا فى المقدمة الضرورات الدولية التى أدت إلى وجود التمثيل الدبلوماسى الدائم بين الدول وموضوع هذا القسم من دراستنا هو "بيان القواعد المختلفة التى تحكم هذا التمثيل الدائم" . وأداته الرئيسية البعثات التى ترسلها كل دولة إلى الأخرى لتمثيلها فيها. والموضوعات التى نود التعرض لها هى: هل التمثيل الدبلوماسى حق من حقوق الدول فى المجتمع الدولى أم مجرد رخصة تمارس بالتبادل بينهم. ثم من له حق التمثيل الدبلوماسى هل كل الدول أم لا. وندرس بعد ذلك: كيف يولد التمثيل الدبلوماسى بين دولتين؟ وما هى القواعد التى تحكم تكوين البعثة ومباشرتها لعملها ؟ ثم حياة البعثة الدبلوماسية على أرض الدولة الأخرى. وما هى واجباتها؟ وما هى حقوقها. ثم ندرس فى النهاية انتهاء مهمة البعثة الدبلوماسية.

وإذا كنا قد جعلنا مؤلفنا هذا مقارنًا بالشريعة. فإنه ينبغى أن نقرر أن الدول الإسلامية لم تعرف التمثيل الدائم ـ بينها وبين الدول الأخرى. وإنما اكتفت بإرسال الرسل للقيام بمهام وقتية. ذلك أن العلاقات الدولية لم تكن قد تمت إلى حد يسمح بوجود هذا التمثيل الدائم. ومع ذلك سنهتم بدراسة وضع الرسل فى الإسلام. وبالذات وظائفهم وحصاناتهم كل فى موضعه.

٧٩ ــ ما هى الطبيعة القانونية للتمثيل الدبلوماسى، والذى يتمثل فى الإيفاد الإيجابى ــ أى إرسال البعثات إلى الدول الأخرى ــ والإيفاد السلبى، أى استقبال وفود الدول الأخرى. هل من حق كل دولة أن تمارس هذا التمثيل بنوعيه، وهل تلتزم الدول باستقبال بعثات الدول الأخرى؟

لا يوجد رأى واحد حول هذه المشكلة فى الفقه الدولى، كما أن موقف الدول منها قد اختلف عند عرض المشكلة فى مؤتمر ڤيينا عام ١٩٦١.

الإيفاد حق للدولة:

٨٠ ــ ونلاحظ فى هذا الصدد أن آراء الفقهاء القدامى كانت تعتبر الإيفاد بنوعيه من قبيل الحقوق الثابتة للدول المستقلة، بناء على حق كل دولة فى الاتصال بالدول الأخرى[١]. وناصر العديد من الفقهاء وجهة

---

(١) من هذا الاتجاه فى الفقه الدولى: فوشى Fauchillé الذى يؤكد أن الإيفاد بنوعيه أحد الحقوق المترتبة على سيادة الدولة.

وكذلك كالفو Calvo الذى يرى أنه أيضًا من نتائج السيادة والاستقلال. ويقول فى نفس المعنى الدكتور على صادق أبو هيف: "أن ممارسة التمثيل الدبلوماسى حق لكل دولة يثبت لها نتيجة لما تتمتع به من سيادة، واستعمالها لحقها هذا مظهر من مظاهر سيادتها، وتوكيدًا لوجودها القانونى ولاستقلالها السياسى فى مواجهة الدول الأخرى".

يراجع مؤلفه القانون الدبلوماسى، الاسكندرية ١٩٧٠، ص ٣ ونذكر من هذا الاتجاه أيضًا Pradier Fodéré وجورج سل والأول يقول أن الدولة التى ترفض بدون مبرر استقبال الممثل الأجنبى تتعرض للمعاملة بالمثل وإن الدول التى تدعى انعدام حاجتها لإقامة العلاقات الدبلوماسية مع الدول الأخرى، إنما تعزل نفسها عن النظام السياسى لأوروبا والدول المتمدنية الأخرى.=

النظر هذه عند عرض المشكلة على لجنة القانون الدولى لتقنينها.

ويمكن تلخيص حججهم فيما يلى:

١ ــ أن القانون الدولى يعترف للدول بحق الاتصال ببعضها البعض. وهذا يعنى الاعتراف لها بحق إنشاء البعثات الدبلوماسية فى الخارج. وأن إخضاع مباشرة هذا الحق لموافقة الدولة المعتمدة يؤدى إلى صعوبات.

٢ ــ إنه بين الدول المتمدينة لابد من الاعتراف بوجود التزام باستقبال الدبلوماسيين. وإن رفض التمثيل الدبلوماسى يعد عملا غير ودى.

٣ ــ إن العلاقات الدبلوماسية تعد ضرورة حيوية لسد حاجة اجتماعية أساسية. ولإمكانية التعاون بين الدول فى مختلف النواحى السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

على أن هذا الاتجاه ــ قد لاحظ ربما استثناء ــ أنه من الناحية العملية ــ تعتبر هذا الحق حقًا ناقصًا. لأن الدولة لا تستطيع أن تمارس هذا الحق عن طريق فرضه على الدول الأخرى. لأن هذه الأخيرة غير ملزمة عملا بأن يكون لها بعثات دبلوماسية فى الخارج. أو أن تستقبل بعثات الدول الأخرى فى إقليمها.

ولقد كان مشروع المقرر الخاص للجنة القانون الدولى يسير فى هذا

=أما الثانى فيرى أنه "فيما عدا ظروف استثنائية" فإن أية دولة لا تستطيع بحال أن ترفض إقامة علاقات دبلوماسية مع الدول الأخرى.

راجع تفاصيل واسعة عن هذه المشكلة فى مؤلف الدكتور سرحان. السابق الإشارة إليه ص ١٣٨ وما بعدها.

الاتجاه. حيث أقر بوجود الحق فى التمثيل لكل دولة. وإن علق إمكان ممارسته على رضاء الدول الأخرى[1].

الإيفاد رخصة للدول:

٨١ ـ أما الاتجاه الثانى فيرفض اعتبار الإيفاد بنوعيه الإيجابى والسلبى من قبيل الحقوق الدولية. ويعتبره رخصة تمارسها الدول بالاتفاق مع الدول الأخرى. ومن ثم لا تستطيع دولة أن تلزم دولة أخرى بإقامة علاقات دبلوماسية معها. ولابد أن توافق الدولتان على إقامة العلاقات[2].

وتجد الفقه الدولى الحديث يناصر هذا الاتجاه فى مجموعه . كما أنه هو الرأى الذى انتصر فى لجنة القانون الدولى[3]. وفى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية. التى جاءت المادة الثانية منها تقول: "إقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول وإيفاد بعثات دبلوماسية دائمة يتم بالتراضى بين الطرفين".

---

(١) راجع أيضًا اتفاقية هافانا بشأن العلاقات الدبلوماسية المبرمة بين الدول الأمريكية عام ١٩٢٨. والتى جاء بالمادة الأولى منها أن "للدول الحق فى تمثيل نفسها لدى بعضها البعض بواسطة الممثلين الدبلوماسيين".

(٢) من هذا الرأى:

L. Brownlie, Principles of Public International law, Second Edition, Oxford, 1973. P .334.

وهو يعلق على المادة الثانية من اتفاقية فيينا بقوله: لا يوجد إذن حق فى الإيفاد فى القانون الدولى العام. بالرغم من أن لكل الدول المستقلة الأهلية لإقامة علاقات دبلوماسية. ويجوز أن يكون هذا الرضاء المتبادل غير رسمى".

(٣) Colliard, Institutions Internationales, Paris, 1966 , P. 219.

وهو يشرح المادة الثانية من الاتفاقية ويعلق عليها بالقول بأن اتفاقية فيينا قد عارضت اتفاقية هافانا التى رأت التمثيل الدبلوماسى حق للدول.

ويستند هذا الفريق بدوره إلى عدة حجج أهمها[1]:

١ ــ أن إعلان حقوق الدول والتزاماتها الصادر عن الأمم المتحدة لم يتضمن حقًا في الإيفاد سواء الإيجابي أم السلبي.

٢ ــ أن الاتفاق هو الأساس الذي يجب أن تقوم عليه العلاقات الدبلوماسية، وإن هذا من المبادئ المستقرة في النظام الدولي.

٣ ــ أن فرض الإيفاد على الدولة يتعارض مع مبدأ سيادة الدولة المستقبلة، وهو المبدأ الرئيسي للعلاقات الدولية، فأي قيد على السيادة يجب أن تقبله الدولة.

---

(١) P. Vellas, Droit International Public, Institutions Internationales, Paris 1970 P. 302.

وهو يقول في هذا المعنى: "أن أهمية بعثة دبلوماسية معينة إنما يتحدد عن طريق الاتفاق المتبادل بين الدولتين المعنيتين .. وهو يعتمد على أهمية العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية".

وفي الفقه المصري: حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم المرجع السابق ص ١٥٦ وهو يقول : "ولكل دولة ــ إذا هي رغبت في ذلك ــ أن تتبادل التمثيل مع أية دولة ترغب هي الأخرى في ذلك، وأن تمتنع عن تبادله مع الدولة التي لا ترغب في الاتصال بها". ومحمد حافظ غانم الذي يقول: إن القانون الدولي لا يفرض على الدول في الوقت الحاضر التزام قبول البعثات الدبلوماسية، كما لا يفرض عليه قبول التجارة الدولية مؤلفه مبادئ القانون الدولي ص ٥٦٩. والدكتور/ عبد العزيز سرحان الذي يقول: "وهذا الحل الذي انتهت إليه اللجنة يتفق بدون شك مع القانون الدولي المعاصر الذي مازال يرتكز على مبدأ السيادة، كما أنه يعد الحل الأكثر اتفاقًا مع المنطق، لأن القاعدة التي ما زالت سائدة حتى الآن، تقضي بأن أي قيد على السيادة يجب أن يكون نابعًا من قبول الدولة الصريح .. "راجع مؤلفه، قانون العلاقات الدبلوماسية، المرجع السابق ص ١٣٤، والشافعي محمد بشير، القانون الدولي العام في وقت السلم والحرب، الإسكندرية سنة ١٩٧١م، ص ٢٧٤، وهو يعلق على نص المادة الثانية من اتفاقية فيينا بقوله: "طبقًا لاتفاقية فيينا (م٢) فإن إيفاد البعثات يحتاج لاتفاق مشترك للدول، فهي بذلك ترفض ما كان يقال من أنه يوجد حق لكل دولة في التمثيل الدبلوماسي".

٤ ــ إن إقامة العلاقات الدبلوماسية على إقليم يعنى وجود هيئات أجنبية لا تخضع للقوانين المحلية، وأشخاص يتمتعون بحصانات دبلوماسية واسعة.

٥ ــ إن العمل الدولى ينفى وجود أى إلزام على الدول لقبول التمثيل الدبلوماسى فقد عاشت دول كثيرة بدون تمثيل مع معظم الدول الأخرى ردحًا كبيرًا من الزمان (براجواى فى الفترة من ١٨١٤ ــ ١٨٤٠)، اليابان، والصين التى ظلتا فترة طويلة ترفضان إقامة علاقات دبلوماسية واسعة مع الدول الأخرى.

٦ ــ إن نفقات التمثيل الدبلوماسى الآن باهظة، خاصة بعد أن تعددت الدول فى المجتمع الدولى، ولاشك أن العديد من الدول قد لا تستطيع أن تقيمه مع الدول الأخرى.

ومن ثم فإن فرض مثل هذا الالتزام عليها يحملها مالا تطيق. ومن ثم وجدنا ساموا الغربية المستقلة منذ عام ١٩٦٢ قد قررت لأسباب اقتصادية عدم الانضمام إلى عضوية الأمم المتحدة وعدم إقامة بعثات دبلوماسية فى الخارج، وعهدت إلى نيوزلندا تمثيلها فى بعض الدول التى لها علاقات محدودة معها[1].

<u>علاقة الإيفاد بالاعتراف:</u>

٨٢ ــ لاشك أن اعتراف دولة بدولة أخرى يعد من الشروط اللازمة لإقامة

---

(١) فان غلان، القانون بين الأمم، المرجع السابق ، الجزء الثانى ص ١٢٠.

تمثيل دبلوماسى بينهما. ومع ذلك فإن التمثيل الدبلوماسى ليس من النتائج الضرورية للاعتراف[١]. لأن عدم إقامة العلاقات الدبلوماسية أو سحبها قد يكون من التدابير العسكرية المنصوص عليها فى ميثاق الأمم المتحدة. أو بسبب اعتبارات عملية[٢].

ومن هنا كانت هناك محاولات من جانب ممثلى إسرائيل فى لجنة القانون الدولى وفى مؤتمر فيينا لفرض إقرار التمثيل كحق لكل الدول. حتى تفرض الاعتراف بها من جانب الدول عن هذا الطريق. ولقد قوبلت محاولاتها بالرفض من جانب الدول العربية وكثير من الدول الآسيوية والأفريقية.

ومن ناحية أخرى حاولت دول أوروبا الشرقية أن تدخل تعديلا على المادة الثانية من الاتفاقية يستهدف منع الدول من استخدام الخلاف فى الأنظمة القانونية والسياسية كأداة لمنع التمثيل الدبلوماسى بينها. وذلك بقصد مواجهة الحصار الاقتصادى والسياسى الذى كانت تفرضه الولايات المتحدة على كوبا. ومختلف الدول الغربية على الصين الشيوعية[٣].

---

(١) راجع برونلى المبادئ العامة للقانون الدولى. المرجع السابق ص ٣٣٤.

(٢) راجع المادة ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة التى جعلت قطع العلاقات الدبلوماسية من بين التدابير غير العسكرية التى يجوز لمجلس الأمن أن يأمر الدول باتخاذها.

(٣) قدم التعديل تشيكوسلوفاكيا. وكان يهدف إلى أن تضاف للمادة الثانية من الاتفاقية فقرة تقول: "بأن الاختلافات بين النظم الدستورية والقانونية والاجتماعية يجب ألا تشكل عقبة أمام إنشاء واستمرار العلاقات الدبلوماسية بين الأمم". وقد بدأ مندوب الهند بطلب تحديد الاقتراح بحيث يسمح بأن يكون للاعتبارات الأخرى غير الاختلافات الدستورية والقانونية ـ دور فى منع التمثيل. وعارضه ممثل الولايات المتحدة بشدة. ولكن غالبية الوفود أيدت مضمونه. ووضع في مقدمة الاتفاقية التى جاءت تقول: "أن عقد اتفاقية دولية للعلاقات=

وقد عارضت الاقتراح بشدة الولايات المتحدة الأمريكية ونجحت الدول فى إدخال هذا المعنى فى مقدمة الاتفاقية.

المبحث الثانى : من له حق التمثيل الدبلوماسى

٨٣ ـ من المبادئ المسلم بها فى القانون الدولى أن التمثيل الدبلوماسى يعطى للدول المستقلة ذات السيادة وحدها. وعلى ذلك فإن الدول المحمية أو الخاضعة للوصاية، وكذلك الأقاليم غير المستقلة ليس لها الحق فى التمثيل. وإنما تتولى تمثيلها الدول الحامية أو الوصية أو المستعمرة لها. هذا مع ضرورة اعتبار ما تقضى به العلاقة بين الدولتين بهذا الصدد أو الوثيقة التى تحكم التبعية أو الوصاية. فقد تسمح بنوع من التمثيل.

ومع ذلك فقد جرى العرف على الاعتراف للبابا ـ وهو ليس دولة بالمعنى الصحيح ـ بالحق فى التمثيل الدبلوماسى مع الدول الأخرى.

ويثير وضع الدول الاتحادية بعض المناقشات. فالمبدأ الرئيسى بهذا الشأن أن الدولة الاتحادية بما فيها الاتحادات الفيدرالية، تعتبر دولة واحدة فى مواجهة الدول الأخرى، وإن اعتبرت عدة دويلات أمام الحكومة المركزية. لذا فالمبدأ العام

= والامتيازات والحصانات الدبلوماسية يسهم فى إنماء العلاقات الودية بين الأمم رغم اختلاف نظمها الدستورية والاجتماعية».

ونلاحظ أن حدة الخلاف قد خفت بمحاولات التقارب الأمريكى الصينى. وبسياسة الوفاق بين القطبين الكبيرين. ثم بسياسة الاقتراب من الاتحاد الأوروبى والتى بدأت بتطبيقها فرنسا ثم ألمانيا الغربية.

كذلك فإن انحلال الاتحاد السوفيتى، وانتهاء النظام الشيوعى من أوروبا الشرقية قد أنهى هذا الانقسام إلى أوروبا شرقية وأوروبا غربية.

أنها لا تمثل فى الخارج، وإنما يلاحظ أن الاتحاد السوفيتى كان يمثل استثناءً على هذه القاعدة إذ كان يمكن لأعضاء الاتحاد أن يقيموا علاقات دبلوماسية مع الدول الأجنبية استقلالا عن العلاقات الدبلوماسية للسلطة المركزية. وهذا تطبيق للقواعد التى وردت بالدستور السوفيتى وقد وضع هذا الحق لإمكان زيادة عدد الدول المؤيدة للشرق تجاه الاستقطاب بين الشرق والغرب. ونظرًا للزيادة الكبيرة فى أعداد الدول التى كانت مؤيدة للغرب فى المنظمات والمحافل الدولية[1].

المبحث الثالث : تأسيس التمثيل الدبلوماسى

٨٤ ــ ذكرنا أنه من الشروط الرئيسية لإقامة بعثات دبلوماسية بين دولتين أن تتفقا على ذلك. وهذا الاتفاق هو الذى يحدد موعد بدء تبادل التمثيل بين الدولتين بل أنه يحدد حجم البعثة الدبلوماسية، وشخص رئيسها، والعديد من المسائل التى تتصل بمركزها فى الدول". وتوجد بعض القواعد التى تراعيها الدول فى هذا الصدد، ومن ثم فقد اكتسبت صفة عرفية وقننت فى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

١ ـ حجم البعثة:

٨٥ ــ يتوقف حجم البعثة على مدى العلاقات بين الدول، فإذا كانت متشبعة،

(١) وجدت سوابق تاريخية قديمة لتمتع دويلات بحق التمثيل مع كونها أعضاء فى دولة فيدرالية مثل بفاريا التى كانت عضوًا بألمانيا الاتحادية. يراجع الدكتور حامد سلطان، القانون الدولى العام فى وقت السلم، ص ١٥٧. حافظ غانم المبادئ، المرجع السابق، ص ٥٧٠. عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات، المرجع السابق، ص ١٤٩، وما بعدها.

فإنها تحتاج إلى عدد كبير من الأشخاص. أما إذا كانت محدودة، فإنها تحتاج إلى عدد قليل. والاتفاق هو الأساس فى تحديد حجم البعثة.

وإذا لم يوجد ، فإن للدولة المستقبلة أن تتدخل لتقليل حجم البعثة إذا لم تكن أعمال البعثة الرسمية تبرر ذلك. وقد ذكرت المادة ١١ من اتفاقية ڤيينا فى هذا المعنى أنه "فى حالة عدم وجود اتفاق صريح بين الدولتين على عدد أعضاء البعثة، يجوز للدولة المعتمد لديها أن تطلب بقاء هذا العدد فى الحدود المعقولة والمعتادة بالنظر للظروف والأحوال السائدة فى الدول، وللاحتياجات الخاصة بالبعثة، ويجوز كذلك للدولة المعتمدة لديها فى نفس الحدود، وبشرط عدم التمييز أن ترفض قبول موظفين من فئة معينة"[1].

وأساس هذا الحكم هو أن زيادة عدد أعضاء البعثة عن النشاط الدبلوماسى العادى عادة ما يحمل معه احتمالات القيام بأنشطة أخرى، كالتجسس، خاصة وأن بعض أعضاء البعثة عادة ما يكونون من بين رجال المخابرات فى الدولة ولكنهم يندمجون فى السلك الدبلوماسى.

٢ ـ تشكيل البعثة:

٨٦ ـ يجرى العرف الدبلوماسى على أن تتشكل البعثة الدبلوماسية من مجموعة من الأشخاص تختلف أوضاعهم عن بعضهم البعض. ويمكن بهذا الصدد أن نميز بين رئيس البعثة وبين أعضاء البعثة، إذ يخضع كل منهما لأحكام متميزة. وفى داخل أعضاء البعثة يمكن أن نميز بين

---

(١) على صادق أبو هيف دراسة عن القانون الدبلوماسى بعد اتفاقية ڤيينا، ضمن بحوث الدورة الدبلوماسية الثانية، وزارة خارجية الكويت، ص ٢١٠.

فـئـات السـلـك الدبلومـاسـى، والموظفين والمسـتـخـدمين والخـدم الخصوصيين للبعثة، حيث أن كل فئة من هذه الفئات تخضع لأحكام خاصة.

(أ) رؤساء البعثات :

الموافقةعلى رئيس البعثة:

٨٧ ــ رئيس البعثة هو الشخص الذى تعهد إليه الدولة الموفدة بتمثيلها وبرئاسة بعثتها الدبلوماسية، ولما كان الهدف من التمثيل الدبلوماسى هو العمل على إيجاد حسن التفاهم بين الدول، وتقوية التعاون بينها، وكان رئيس البعثة هو الذى يبلور هذه المفاهيم بين دولته والدول الأخرى، فإنه من الطبيعى أن تعلن الدولة الموفدة الدولة الموفدة إليها اسم شخص رئيس البعثة وتطلب منها قبوله، وذلك حتى تتثبت الدولة من أن شخص رئيس البعثة مرغوب فيه Person grata. وللدولة المستقبلة أن ترفض قبول الشخص وبدون إبداء الأسباب، وهنا تلتزم الدولة بعدم ترشيحه وإلا اعتبرت ممتهنة لسيادة الدولة، ومتدخلة فى شئونها. بل إن للدولة دائمًا الحق فى أن تعلن أن رئيس البعثة أو شخص من أشخاصها غير مرغوب فيه Person non - grata[1]. ورغم أن هذه الأحكام قد استقرت فى العرف وقننت فى اتفاقية فيينا، إلا أن

(١) صاغت المادة ١٤ من اتفاقية فيينا هذه القواعد فى المادة ١٤ التى جاءت تقول:

١ ــ يجب على الدولة المعتمدة أن تتأكد من الحصول على موافقة الدولة المعتمد لديها قبل أن تعتمد مرشحها رئيسًا لبعثتها لدى الدولة الثانية.

٢ ــ لا تلتزم الدولة المعتمد لديها بأن تبدى للدولة المعتمدة الأسباب التى قد تدعوها لرفض قبول الشخص المزمع تعيينه".

الولايات المتحدة وبريطانيا تصران دائمًا على معرفة أسباب رفض من ترشحهم، مع احتفاظها بالحق فى قبول هذه الأسباب أو رفضها على أساس عدم صحتها، وإن كان هذا الموقف لا قيمة له فى العمل لأن للدول دائمًا أن تعلن أن شخصًا ما غير مرغوب فيه، وهنا لا يجوز إرساله إليها[1]. ونذكر من قبيل ذلك أن الولايات المتحدة الامريكية كانت قد عينت أحد دبلوماسييها (المستر كيلى) وزيرًا مفوضًا لدى إيطاليا عام ١٨٨٥ بدون اعتماده من إيطاليا. وهنا رفضت إيطاليا استقباله وأبدت الأسباب وهى أن كيلى كان قد اعترض على إلغاء إيطاليا للدولة البابوية، وذلك فى أحد الاجتماعات العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية، واعتبرت وزارة الخارجية هذا السبب كافيًا. وعين نفس الشخص دون ترشيح سابق وزيرًا مفوضًا فى النمسا ورفض أيضًا، وكان السبب أنه متزوج من يهودية زواجًا مدنيًا، ولم تقنع هذه الأسباب وزير الخارجية الأمريكى، بينما أقر رئيس الدولة الأمريكية بحق كل دولة فى أن تقبل أو ترفض من يرشحون للتمثيل فيها. وبعد هذه الحوادث، بدأت الولايات المتحدة تهتم بموافقة الدول على قبول كل أعضاء بعثتها لديها[2].

وضرورة قبول الدولة المستقبلة، تقتصر على رئيس البعثة، دون سائر الأعضاء عدا الملحقين العسكريين أو البحريين أو الجويين[3].

---

(١) فان غلان، القانون بين الأمم المرجع السابق ص ١٢١.

(٢) غلان، المرجع السابق ص ١٢٢.

(٣) راجع المادة ٧ من اتفاقية فيينا.

اعتماد رئيس البعثة:

٨٨ ـ لكى يبدأ رئيس البعثة عمله فى الدولة الموفد إليها، عليه أن يقدم خطاب اعتماده لهذه الدولة. وخطاب الاعتماد عبارة عن وثيقة رسمية صادرة من رئيس الدولة الموفدة، إن كان رئيس البعثة سفيرًا أو وزيرًا مفوضًا، ووزير الخارجية إن كان قائمًا بالأعمال، ومبين فيها اسم رئيس البعثة ومرتبته وصفته والغرض العام من إيفاده.

وعادة ما يطلب رئيس البعثة فور وصله إلى الدولة مقابلة رئيس دولتها لتقديم هذا الخطاب إليه إن كان من درجة سفير أو وزير مفوض، ووزير الخارجية إن كان قائمًا بالأعمال، وعادة ما يحدد موعدًا لتقديم خطاب الاعتماد، الذى يتم عادة فى احتفال رسمى، يعرب فيه عادة رئيس البعثة عن أمله فى أن تسود العلاقات الودية بين دولته والدولة الموفد إليها، وسعيه لتذليل هذه الصعاب حتى لو كانت علاقات الدولتين تمر بأزمة.

على أنه قد يحدث بسبب ظروف تتصل بوقت رئيس الدولة أن يتأخر تقديم أوراق اعتماد رئيس البعثة، وخوفًا من أن يؤدى ذلك إلى تأجيل قيام البعثة بمهمتها، فقد جاءت اتفاقية ڤيينا بحكم مؤداه اعتبار رئيس البعثة قائمًا بمهمته، إما من وقت تقديم أوراق الاعتماد، وإما من وقت الإخطار رسميًا بوصوله مع تقديم صورة من هذه الأوراق إلى وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها، تبعًا لما يجرى عليه العمل فى الدولة، على أن يراعى اتباع إجراء موحد فى كل دولة بالنسبة للائحة البعثات، كما تحتسب أقدمية الرئيس من أى من هذين التاريخين، وفقًا لما يجرى عليه العمل بكل دولة[1].

---

(١) راجع المواد من ١٣ إلى ١٦ من اتفاقية ڤيينا. هذا ويكون ترتيب أوراق الاعتماد أو تقديم نسخة من أوراق الاعتماد وفقًا لتاريخ ولساعة وصول رئيس البعثة.

تمثيل رئيس البعثة لرئيس الدولة:

٨٩ ـ من المقرر أن رئيس البعثة الدبلوماسية يمثل الدولة لدى رئيس الدولة الأخرى إن كان سفيرًا أو وزيرًا مفوضًا. ويبدو أن هذه القاعدة من القواعد الفرعية التى ظهرت وقت الحكم المطلق واختلاط شخص الدولة بشخصية رئيسها. ويترتب على ذلك مجموعة من النتائج الهامة هى:

١ ـ فى حالة وفاة أو تغيير رئيس الدولة الموفدة أو رئيس الدولة المستقبلة، فإنه يجب على رئيس البعثة إن كان من طبقة السفراء أو الوزراء المفوضين، أن يقدم أوراق اعتماد جديدة.

٢ ـ فى حالة ترقية رئيس البعثة إلى درجة أعلى من تلك التى يوجد عليها، فإن عليه أن يقدم أوراق اعتماد جديدة إلى رئيس الدولة.

٣ ـ ومن الطبيعى أن أقدمية رئيس البعثة بين هيئة السلك الدبلوماسى الأجنبى لا تتأثر فى الحالة الأولى، بينما يتعدل ترتيبه فى حالة الترقية، وينتقل بحكم ترقيته إلى آخر المرتبة الى رقى إليها[1].

وإذا خلى منصب رئيس البعثة أو إذا تعذر على رئيس البعثة القيام بمهام منصبه، يقوم بأعمال البعثة قائم بالأعمال بالنيابة تعينه الدولة الموفدة، وتبلغ اسمه إلى الدولة الموفد إليها. وإذا لم تقم الدولة بتعيين

---

(١) المادة ١٦ من الاتفاقية. ونعتقد أن هذه الأحكام لا تسرى على القائمين بالأعمال، لأنهم يمثلون وزير الخارجية وليس لمركز وزير الخارجية هذا الدور التمثيلى الهام المقرر لرئيس الدولة، والذى ينتج من أساس تاريخى. ومن ثم لا يحتاجون إلى تجديد أوراق الاعتماد إلا إذا رقوا إلى مرتبة الوزراء المفوضين أو السفراء.

قائم بالأعمال ولم تبلغ (اسم شخص آخر) قام بالأعمال عضو البعثة الذى يلى مباشرة رئيس البعثة فى المرتبة حسب جدول البعثة الدبلوماسى.

وقد عرف فقهاء الشريعة الإسلامية مبدأ تمثيل الرسول للملك الذى أرسله، ورتبوا على ذلك ضرورة احترامه. ونجد توضيحًا لذلك فى كتاب "سياست نامه" الذى وضعه نظام الملك حيث يقول: " يجب أن يحسن الإمام معاملتهم حتى يرضوا، وينبغى أن لا ينسى أنهم يقومون مقام الملك الذى أرسلهم فكل حرمة لهم تكون موجهة له. وقد تعارف الملوك على أن يتبادلوا حسن المعاملة وأن يكرموا الرسل الذين يأتونهم إكرامًا يعز شأنهم ويرفع ذكرهم".

اعتماد ممثل واحد لدى أكثر من دولة أو منظمة دولية:

٩٠ ـ كثيرًا ما تستدعى الضرورات أن تجعل الدولة رئيس بعثتها ممثلا لها فى أكثر من دولة، إما لسبب اقتصادى، أو لأسباب تتصل بالعلاقات المختلفة بينها وبين الدول الموفد إليها. وفى هذه الحالة ينبغى أن توافق كل الدول الموفد إليها على هذا التمثيل. وفى هذه الحالة للدولة الموفدة أن تقيم في الدول التى لا يقيم فيها رئيس البعثة، أو لا يوجد فيها المقر الدائم لرئيس البعثة، قائم بالأعمال بالنيابة. وأجازت اتفاقية ڤيينا أن يمثل رئيس البعثة فى دولة معينة، الدولة الموفدة فى منظمة دولية سواء فى الدولة المستقبلة ذاتها أم فى دول أخرى. وهذا ما يجرى عليه العمل بالذات فى چنيف، حيث يرأس البعثة الدبلوماسية لكثير من الدول إلى المنظمات الدولية العديدة الموجودة

فى هذه المدينة، نفس ممثل الدولة لدى سويسرا. وهذا ما نراه بالذات بالنسبة للبعثة المصرية فى هذه المدينة[1].

ومن ناحية أخرى أجازت اتفاقية فيينا لعدة دول أن تعين شخصًا واحدًا رئيسًا لبعثاتها الدبلوماسية لدى دولة أخرى. وهنا يجب أن توافق الدولة الموفد إليها على ذلك. وهذا ما تسير عليه العديد من الدول الجديدة تفاديًا للنفقات الباهظة للتمثيل الدبلوماسى.

مراتب رؤساء البعثات وقواعد التقدم:

٩١ ــ ذكرنا أن العمل الدبلوماسى يهتم بالشكليات، ويضع قواعد للتصدر فى الاجتماعات والمحافل واللقاءات السياسية.

وعندما لم يكن هناك تمثيل دائم، أى فى عصر الدبلوماسية الوقتية، كان التمييز بين مختلف الممثلين الذين يوفدون إلى الدولة على أساس مدى قوة الدولة الموفدة لهم، وأهميتها فى المجتمع الدولى.

ولكن بعد أن بدأت الدبلوماسية الدائمة فى التطبيق، بدأ الصراع بين مندوبى الدول لدى بلاط واحد على أساس طريقة التصدر بينهم. وبدأ العرف الدولى يضع قواعد فى هذا الصدد: ففى البداية اتفق على أن يكون ممثلو الملوك وهم السفراء ــ يحتلون أعلى مرتبة. وتأتى بعد هؤلاء طبقة الذين لا يمثلون رؤساء الدول وهم المندوبون العاديون. وكان للطبقة الأولى حق التقدم والصدارة على الطبقة الثانية. كما أن مراسم استقبالهم كانت فوق مراسم استقبال الطبقة الثانية.

---

(١) راجع المادتين الخامسة والسادسة من الاتفاقية.

ولم يمنع ذلك من التنافس بين الممثلين على التقدم والصدارة، مما كان له أسوأ الأثر في وضع نهاية لحرب الثلاثين عامًا في أوروبا بسبب عدم وضوح قواعد التقدم والصدارة بين مختلف مبعوثي الدول[1].

وفي بداية القرن الثامن عشر رتب الممثلون إلى ثلاثة أقسام: طبقة السفراء، وطبقة المندوبين فوق العادة أو الوزراء المفوضين، وطبقة الوزراء المقيمين، ثم ظهرت بعد ذلك طبقة الوزراء المفوضين، الذين يحتلون آخر مرتبة بين الممثلين الدبلوماسيين.

ولم ينه ذلك أيضًا المنازعات بين الدبلوماسيين حول التقدم والصدارة، مما حدا بمؤتمر فيينا الذي عقد عام ١٨١٥ إلى وضع حل للمشكلة، وأكمل هذا الحل مؤتمر اكس لاشابل الذي انعقد عام ١٨١٨م. وقد انتهى هذا المؤتمر إلى الترتيب الآتي لطبقات رؤساء البعثات.

---

(١) أشار غلان إلى أن المحادثات التي انتهت بها حرب الثلاثين عامًا في أوروبا عام ١٦٤٨م احتاجت إلى ثمانية أعوام بسبب عدم وجود قواعد تنظيم الأصول الدبلوماسية وقواعد التشريفات. ولقد لقي عرضًا من "البندقية" بالتوسط لحل هذه المشاكل، تجاهلاً من الدول المعنية لأن سفير البندقية خاطب الملكة كريستينا ملكة السويد بلقب الجليلة دون إضافة عبارة صاحبة الجلالة المعظمة. ورغم اعتذار سفير البندقية في باريس عن هفوته هذه للسفير السويدي لدي فرنسا، لكن الاعتذار لم يجد قبولاً. وبعد وقت قصير، رفضت السويد إيفاد مندوبين إلى أي مؤتمر صلح يكون فيه لفرنسا، حق التقدم على الدبلوماسين السويديين.

وقد واجه المجتمع الدولي أزمة مماثلة عام ١٩٤٨م، عند عقد اتفاقات الهدنة بين الدول العربية وإسرائيل، وعام ١٩٦٨م. عندما أريد إجراء مفاوضات باريس لإنهاء الحرب الفيتنامية، حول قواعد التقدم والصدارة بين مختلف الوفود المشتركة، وانتهى الأمر بإصدار قرار باستخدام مائدة مستديرة.

راجع: غلان، القانون بين الأمم، المرجع السابق، ص ١٢٦.

(١) طبقة السفراء.

(٢) طبقة المندوبين فوق العادة والوزراء المفوضين.

(٣) طبقة الوزراء المقيمين. (٤) طبقة القائمين بالأعمال.

وقد اتفق على أن تسبق كل طبقة منها الطبقة التى تليها من حيث التقدم والصدارة. كما تكون الأسبقية بين أعضاء الطبقة الواحدة بحسب الأقدمية فى الإخطار الرسمى بوصولهم إلى الدولة المعتمدين لديها.

ولم تعدل اتفاقية ڤيينا كثيرًا فى هذا الترتيب. إذ جاءت المادة ١٤ منها ترتبهم على النحو الآتى: "رؤساء البعثات ثلاث طبقات".

(أ) طبقة السفراء وسفراء البابا المعتمدين لدى رؤساء الدول من درجة قاصد رسولى، ورؤساء البعثات الآخرين الذين يوجدون فى درجة مساوية لهؤلاء "ويقصد بالعبارة الأخيرة رؤساء البعثات الخاصة أو وفود الدول فى المؤتمرات الذين يمنحون ذات اللقب".

(ب) طبقة المندوبين والوزراء المفوضين ومندوبى البابا من درجة وكيل قاصد رسولى المعتمدين لدى رؤساء الدول[1].

(جـ) طبقة القائمين بالأعمال المعتمدين لدى وزراء الخارجية.

وواضح أن الطبقة الأولى هم أعلى الممثلين درجة. ويتقدمون على سواهم فى الترتيب والصدارة. ولا يختلف وضع الطبقة الثانية عن وضع الطبقة الأولى من حيث كونهم يمثلون رؤساء الدول. إنما يكمن الفرق بينهم

(١) جاءت المادة ١٦ تقول أنه: "لا تؤثر هذه العادة فى العرف التجارى أو الذى قد تقبله الدولة المعتمدة لديها بالنسبة لأسبقية ممثل الكرسى البابوى".

راجع: حامد سلطان. القانون الدولى العام فى وقت السلم ص ١٥٩.

فى المراسم والبروتوكول فى حين نجد أن أعضاء الطبقة الثالثة يمثلون وزير الخارجية. وهم ـ خلافًا للطبقة الأولى والثانية ـ ليس لهم حق الاتصال برئيس الدولة ويعتبرون فى مركز أدنى من غيرهم.

هذا وقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة ١٤ على أنه فيما عدا ما يتصل بشئون الصدارة والمراسم، لا يفرق إطلاقًا بين رؤساء البعثات بسبب مراتبهم، كما تنص المادة ١٥ على أن الدول تتفق على مرتبة بعثاتها.

وعلى ذلك فإن المراتب المتقدمة لا أثر لها إطلاقًا فى غير شئون الصدارة والتقدم، أما المهام والمزايا الدبلوماسية، فهى واحدة بالنسبة للجميع.

وأقرت اتفاقية فيينا مسحة الطابع الطائفى فيما يتعلق بالأسبقية بين أفراد طبقات المبعوثين الدبلوماسيين لدى الدولة المسيحية[1] عندما جعلت لممثلى البابا الأسبقية على غيرهم من الممثلين فى الطبقة الواحدة إذا كان عرف الدولة يجرى على ذلك.

والحقيقة كما لاحظت لجنة القانون الدولى أن عدد السفراء فى الماضى كان قليلا، أما بعد التوسع الأفقى فى العلاقات الدولية، ووجود روابط وثيقة بين الدول المستعمرة القديمة، والدول التى استقلت عنها، فقد تزايد عدد السفراء والسفارات، وقد ترتب على ذلك قلة ملحوظة فى عدد رؤساء البعثات من درجات الوزراء المفوضين والقائمين بالأعمال[2].

---

(١) جاءت المادة ١٦ تقول أنه "لا تؤثر هذه المادة فى العرف التجارى أو الذى قد تقبله الدولة المعتمد لديها بالنسبة لاسبقية ممثل الكرسى البابوى". راجع حامد سلطان، القانون الدولى العام فى وقت السلم، ص ١٥٩.

(٢) فيلاسى، القانون الدولى العام، المرجع السابق ص ٣٠٣.

(ب) أعضاء السلك الدبلوماسى:

٩٢ – ميزت اتفاقية ڤيينا أعضاء السلك الدبلوماسى The Diplomatic Staff عن طوائف الموظفين الفنيين والإداريين والمستخدمين والخدم فما هى الأحكام التى يخضع لها هؤلاء الأعضاء؟

ثار خلاف فى الفقه الدولى حول ما إذا كان من الضرورى أن ترسل الدولة الموفدة أسماء هؤلاء الدبلوماسيين إلى الدولة المستقبلة أم لا. وقد جاءت افاقية ڤيينا تعطى الحرية الكاملة للدولة فى أن تشكل بعثتها الدبلوماسية من الأشخاص الذين تريدهم بدون استئذان الدولة المستقبلة إلا فى حالة رؤساء البعثات والملحقين العسكريين أو البحريين أو الجويين. (المادة٧)، وذلك رغم أن العديد من الآراء قد اتجهت إلى القول بأن العرف الدبلوماسى يجعل موافقة الدولة المسقبلة ضرورية فى كافة الأحوال قبل إرسال البعثة الدبلوماسية إليها[1]. ولكن أغلبية الدول لم توافق على هذا الرأى، مما دعا البعض إلى القول بأنه يوجد عرف آخر الآن لا يتطلب هذه الموافق، لذا تحفظت بعض الدول – كنيبال – على نص المادة السابقة[2].

ومع ذلك أقرت اتفاقية ڤيينا بعض السلطات على أعضاء البعثة. فيجب موافقتها إذا ما استخدم أعضاء من غير جنسية الدولة الموفدة أو من جنسية الدولة المستقبلة (المادة ٨) أو تعيين البعثة لتمثيل أكثر من دولة، وفى تقليل حجم البعثة إلى حد العادى، وأخيرًا تملك الدولة أن تعتبر أى شخص من أشخاص البعثة أو رئيسها شخصًا غير مرغوب فيه.

---

(1) Harvard Research Draft Conv. Art 8, Comment, 26 A. J. 1932, Suppl., P 67.

(٢) راجع مؤلف برونلى، المبادئ العامة للقانون الدولى طبعة ١٩٧٣ المرجع السابق ص ٣٣٨.

ترتيب أعضاء البعثة الدبلوماسية:

٩٣ ـ يدخل هذا الترتيب ـ على خلاف ترتيب رؤساء البعثات ـ فى نطاق الاختصاص الداخلى للدولة، ورئيس البعثة. إنما على رئيس البعثة أن يبلغ وزارة خارجية الدولة المستقبلة بأسماء الأعضاء وترتيبهم.

هذا وتكاد كل الدول تعرف ترتيبًا موحدًا لأعضاء السلك الدبلوماسى. فمثلاً نجد القانون المصرى ـ القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٨٢ ـ ينص فى المادة السابعة منه على أنه "ترتب درجات أعضاء السلك الدبلوماسى على الوجه الآتى:

(١) سفراء فوق العادة مفوضون.

(٢) مندوبون فوق العادة ووزراء مفوضون.

(٣) مستشارون.

(٤) سكرتيرون أول وثوان وثوالث.

(٥) ملحقون.

الشروط الواجب توافرها فيمن يعملون بالسلك الدبلوماسى:

٩٤ ـ من الطبيعى أن تختلف هذه الشروط من دولة إلى دولة أخرى وسنتكلم هنا عن أحكام القانون المصرى والذى يعد نموذجًا اتبعته معظم الدول العربية الأخرى.

يشترط القانون المصرى فيمن يعين فى وظيفة بالسلك الدبلوماسى أو القنصلى توافر ما يلى:

(١) أن يكون مصريًا متمتعًا بالأهلية المدنية الكاملة.

(٢) ألا يكون متزوجًا بغير مصرية. ويعتبر مستقيلاً من وظيفته من يتزوج من أعضاء السلكين الدبلوماسى والقنصلى من غير مصرية.

(٣) أن يكون محمود السيرة حسن السمعة.

(٤) أن لا يكون قد حكم عليه من المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف.

ويشترط فضلاً عن ذلك، إذا كان التعيين فى وظيفة ملحق أو سكرتير قنصلية، توافر الشروط الآتية:

(١) ألا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية وألا تزيد على سبع وعشرين سنة.

(٢) أن تثبت لياقته الصحية.

(٣) أن يجتاز بنجاح امتحانًا في بعض المواد أهمها القانون الدولى وأصول العلاقات السياسية الدولية والجغرافيا الاقتصادية والاقتصاد السياسى والقومية العربية.

هذا وتقوم البعثات الدبلوماسية بإصدار كشوف دورية تتضمن أسماء أعضاء السلك الدبلوماسى ولا يعتبر مجرد القيد فى هذه الكشوف أو حمل جواز سفر دبلوماسى قرينة قاطعة على تمتع الشخص بكل الحصانات والامتيازات[1].

---

(١) راجع محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولى، المرجع السابق ص ٥٩٧.

ويلاحظ أن المهمة التمثيلية الرئيسية منوطة برئيس البعثة. أما أعضاء السلك الدبلوماسي فتقتصر مهمتهم على معاونته في تأدية مهام وظائفه. إنما يعد هو المسئول عن تنفيذ سياسة دولته بالدولة الموفد لديها.

(جـ) الموظفون الإداريون والفنيون:

وهم الطائفة التي يعتمد عليها الجهاز الإداري في البعثة ويدخل فيهم أمناء المحفوظات ومديرو الحسابات والصيارفة وأمناء المكتبات. والكتبة ... إلخ.

ولاشك في أهمية ما يقومون به من أعمال. وإن كانوا لا يمارسون وظيفة التمثيل القاصرة على الطائفة الثانية. وهم مع ذلك يتمتعون بحصانات وامتيازات دبلوماسية مماثلة. على ما سوف نرى فيما بعد.

ومن الفروق الجوهرية بينهم وبين الطبقة الأولى. أنه من الجائز أن يعينوا من غير جنسية الدولة الموفدة. ويستوي في ذلك أن يكونوا من جنسية الدولة المستقبلة أم من جنسية أخرى. ولايشترط هنا إذن الدولة المستقبلة. إنما لا يتمتعون بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. إلا في الحدود التي تقرها لهم دولة المقر.

وذلك على خلاف أعضاء السلك الدبلوماسي الذين يجب أن يكونوا من جنسية الدولة الموفدة. ومن قبيل الاستثناء. وبموافقة الدولة المستقبلة من جنسيتها أو من جنسيات أخرى إذا دعت الضرورة. ويجوز للدولة الأخيرة أن تسحب موافقتها في أي وقت.

(د) مستخدمو البعثة:

وهم الأشخاص الذين يقومون بأعمال الخدمة والصيانة والحراسة في دار البعثة كالفراشين والسعاة وعمال التليفون والحراس. ولايوجد فارق في

مـركـزهم القـانونى عن الفئـة السابـقة إلا من حـيث وضعـهم على وظيفـة دائمة أم غير دائمة فى الدولة الموفدة وفيما عدا ذلك فهم متساوون.

(هـ) الخدم الخصوصيون:

وهم الأشـخـاص الذين يعـملون فى الخـدمة المنـزلية لرئـيس البعـثـة أو لأعضـائها. ويتحدد مـركزهم والحصانات التـى يتمتعـون بها عن طريق الدولة المستقبلة.

المبحث الرابع: حياة البعثة على أرض الدولة

بينا فى الفـقرة ثالثًـا. كيف يقـوم التمـثيل الدبلومـاسى وبعبـارة أخرى أوضحنا طريقـة ميـلاد البعثـة على أرض الدولة المستقـبلة. وهنا نود أن نبين كيـف تعـيش البعـثة على أرض هذه الدولة. ما هى الأعـمال التى تؤديهـا. وما هى الاختصـاصات التى تمارسها. ثم مـا هى الحقوق التى تتمـتع بها على أرض هذه الدولة.

(أ) وظائف البعثة الدبلوماسية

وظيفة التمثيل:

٩٥ ــ معنى التمثيل: المهمة الرئيسية التى تقوم بها البعثة الدبلوماسية هى تمثيل دولتها لدى دولة المقر. ويفرض ذلك على المبعوث أن يبلغ وجهات نظر دولته وطلباتها إلى هذه الدولة، وأن يدافع عن مصالحها، وعن رعاياها الموجودين فى الدولة المستقبلة. وتقوم الدولة المستقبلة بإبلاغ البعثة بكل ما تريد أن تبلغه للدولة الموفدة.

صور التمثيل:

١ ـ التمثيل الرمزى:

٩٦ ــ وتفرض هذه المهمة على المبعوث أن يبلور أفكار دولته وأن يحفظ كيانها أمام الحكومة المعتمد لديها، وأمام الدبلوماسيين الآخرين المعتمدين فى هذه الدولة[1].

والدبلوماسى عندما يمارس هذه المهمة يجب أن يستشعر أنه لا يمارسها لنفسه، وكفرد وإنما كممثل رمزى لدولته. ومن ثم فيجب أن تعبر الحفلات التى يقيمها عن طبيعة دولته، والتقاليد التى تسود فيها، سواء فى تنظيم الحفل أو فى إعداد الطعام وتقديم ما يراه مناسبًا من الوجبات الشعبية والمواد التى تشتهر بها دولته.

---

(١) فممثل الولايات المتحدة الأمريكية فى لندن ــ على سبيل المثال ــ يمثل رئيس الولايات المتحدة الأمريكية فى الوظائف الرسمية التى يدعى إليها وفى المناسبات التى يوجد فيها كالولائم الرسمية أو حفلات الاستقبال. وهو يرسل ويستقبل التهانى والتعازى فى المناسبات. وهو يقيم ــ من ناحية أخرى ــ الحفلات والاستقبالات فى المناسبات الوطنية المختلفة".

Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations, New York, 1958, P. 508.

٢ ـ التمثيل القانوني:

٩٧ ــ وإلى جانب التمثيل الرمزى، يقوم الممثل الدبلوماسى بالتمثيل القانونى لدولته لدى الدولة. فهو الرجل القانونى لدولته، ويعطيه ذلك من الحقوق ما يعطيه نظام الشركة لممثلها. فالدولة ــ كالشركة شخص معنوى، ويعمل الممثل باسمها. ويعطيه ذلك الحق فى أن يتخذ تصرفات ملزمه لها ويوقع اتفاقات نيابة عنها. ويمثلها فى المؤتمرات الدولية ويعطى صوته في التصويت باسمها. وبالجملة يمارس كل الاختصاصات التى يعطيها الدستور والقوانين له بهذا الوصف[1].

٣ ـ التمثيل السياسى:

٩٨ ــ تتمثل هذه الوظيفة فى بلورة السياسة الخارجية للدولة فى الدولة المعتمد لديها، وهى بهذه الوظيفة تمثل دور الوسيط بين الأجهزة المركزية لصناعة القرار والعالم الخارجى.

وتتطلب هذه الوظيفة ــ من ناحية أخرى ــ فهم الأهداف السياسية للدولة المعتمدين لديها، والدول الأخرى، والقوى التى تؤثر فعلا واحتمالا فى تكوين هذه السياسة. ولذا عليهم أن يتتبعوا خطط الحكومة المعتمدين لديها من خلال الاتصال الرسمى بالقادة السياسيين وبأجهزة صناعة القرار

---

(١) راجع مورجنثو، السياسة بين الأمم، المرجع السابق ص ٥٠٩. ويشمل هذا الدور بصفة أساسية المفاوضة. والواقع أن السبب الأصلى لوجود الدبلوماسيين هو الرغبة فى وجود ممثل فى عاصمة أجنبية يتمتع بصلاحية التفاوض على اتفاقات مع الدول المضيفة، والتعامل مباشرة مع الحكومة الأجنبية. ومع ذلك فقد فقدت هذه المهمة الكثير من قيمتها بعد تدخل الأجهزة المركزية مباشرة فى التفاوض بحيث صار الدبلوماسى معبرًا عن رأى حكومته أكثر منه مفاوضًا. غلان . القانون بين الأمم، والمرجع السابق ص ١٢٨.

فى الدولة. ومن تحليل الأخبار التى تظهر بالصحف ووسائل الإعلام أو سائر أجهزة الرأى العام فى الدولة. وعلى الدبلوماسى أيضًا أن يبلور التأثير المحتمل على سياسة الحكومة من الاتجاهات المعارضة لها. ومن الأحزاب السياسية. والرأى العام.

وعلى ذلك فالدبلوماسى المصرى فى واشنطن. عليه أن يبلغ حكومته عن الموقف الحاضر والاحتمال المستقبل للمؤسسات المختلفة للحكومة الأمريكية تجاه المشاكل الجارية للشئون الدولية. وينبغى أن يركز اهتمامه إلى مدى تطور السياسة الخارجية تبعًا للشخصيات السياسية الهامة التى تتولى الحكم. أو توجد على رأس الأحزاب السياسية الحاكمة أو التى يحتمل وصولها للحكم. ولاشك أن نجاح أو فشل سياسة دولته يعتمد على مدى دقته فى الحكم على مثل هذه المسائل.

ولاشك أن الدبلوماسى يولى اهتمامًا أكبر فى تتبعه للحوادث فى الدولة المعتمد لديها. لما يتصل بدولته أو يؤثر فى سياستها.

وعلى الدبلوماسى عند قيامه بهذه الوظيفة أن يستعمل الطرق الشريفة فى استطلاع الحوادث والوصول إلى المعلومات. فلا يجوز أن يستخدم وسائل غير مشروعة كالتجسس والرشوة. ويبدو ذلك فى كثير من الأحيان صعبًا. ذلك أن المهمة الحديثة للدبلوماسية تتمثل فى الحصول على المعلومات. وخاصة المعلومات السرية. التى تقوم عليها فى النهاية سياسة الدولة. ومن ثم فعلى الدبلوماسى أن يبذل جهودًا كبيرة فى سبيل تحقيق وظيفته. ومن هنا كان سوء الظن بالمبعوث واتهامه دائمًا بالتجسس[1].

---

(١) كان العديد من الدبلوماسيين يمارسون دور الجواسيس أو يقومون بدفع رواتب لجواسيس. بل=

والدبلوماسى ليس فقط العين والأذن التى ترسل ما ترى أو تسمع إلى الدولة، وإنما هو أيضًا الفم واليد الذى يخرج سياسة دولته ويشرحها للعالم الخارجى وعليه أن يعلم أجهزة الحكومة المعتمد لديها والرأى العام بها، وأن يحصل على موافقتها إن أمكن ذلك.

وظيفة الحماية:

٩٩ ــ من المهام الرئيسية للدبلوماسى أن يعمل على حماية مصالح دولته ورعاياها فى الخارج. ولكن ثار خلاف حول ما إذا كان من حق البعثة الدبلوماسية أن تقوم بالوظائف القنصلية فى الدولة الموفد لديها. فاتجه البعض ــ وعلى رأسه الدول الشيوعية ــ إلى إعطاء البعثة

= يقال إن التمثيل الدائم الذى بدأ من المدن الإيطالية فى بداية هذه العصور ــ كالبندقية ونابولى ــ كان الهدف الرئيس له الإلمام بما يدور فى الدول الكبرى خشية أن تعتدى عليها. فتسارع الدولة بإحباط مثل هذه المحاولات أو بالاستعداد لها. وكانت تستعمل العديد من الوسائل لهذا الغرض، قد يكون بينها وسائل غير مشروعة.

هذا وقد جاءت المادة ٣ من اتفاقية فيينا تعدد وظائف البعثة الدبلوماسية فى أنها:

أ ــ تمثيل الدولة المعتمدة قبل الدولة المعتمد لديها.

ب ــ حماية المصالح الخاصة بالدولة المعتمدة ورعاياها فى الدولة المعتمد لديها، وذلك فى الحدود المقبولة فى القانون الدولى. =

= جـ ــ الإحاطة بكل الوسائل المشروعة بأحوال الدولة المعتمد لديها، وبتطور الأحداث فيها وموافاة الدولة المعتمدة بتقرير عنها.

د ــ التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها.

هـ ــ توطيد العلاقات الودية وتدعيم الصلات الاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة المعتمد لديها والدولة المعتمدة.

وراجع فى تفاصيل مهام البعثات الدبلوماسية. موجنثو. السياسية بين الأمم، المرجع السابق ص ٥٠٨ وما بعدها، فيلاسى. القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص ٣٠٣. غلان القانون بين الأمم، المرجع السابق ص ٢١٦. حامد سلطان، القانون الدولى العام فى وقت السلم، المرجع السابق ص ١٦٤. محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولى، ص ٥٧. عائشة راتب التنظيم الدبلوماسى والقنصلى ص ٦٥ وما بعدها.

الدبلوماسية هذا الحق، بينما تطلب الدول الأخرى اشتراط موافقة الدولة الموفد لديها على قيام البعثة بهذه الأعمال وقد حسمت اتفاقية ڤيينا هذه المسألة بنصها الصريح في المادة ٢/٣ على أنه لا يوجد في الاتفاقية ما يمنع البعثة من مباشرة الوظيفة الدبلوماسية.

وكثيرًا ما تقوم البعثات بدور حماية المصالح الأجنبية للدول الأخرى ولرعاياها وذلك في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية أو في حالة المنازعات الدولية.

وترينا الممارسة العملية قيام البعثات الدبلوماسية بالعديد من المهام في حماية المواطنين وتسفيرهم إلى دولهم أو نقل جثثهم إليها إذا ما توفوا في الدولة، وغير ذلك من المسائل.

إلا أننا يجب أن نلاحظ أن على الدبلوماسي ألا يتدخل لحماية مواطنيه الموجودين في الدولة، إلا إذا استنفذوا الطرق العادية لدفع ما لحق بهم من أذى أو ضرر.

<u>تنمية التعاون في الميادين المختلفة:</u>

١٠٠ ــ يدخل في وظيفة الدبلوماسي الآن، العمل على تنمية التعاون بين دولته والدولة المعتمد لديها في المجالات الحديثة للعلاقات الدولية، كمجالات التعاون الاجتماعي والاقتصادي والثقافي والعلمي. وكثيرًا ما يكون دور البعثة بالنسبة لهذه المجالات دورًا إشرافيًا على ملحقين ثقافيين أو تجاريين أو علميين ... إلخ.

ويدخل فى عمل الدبلوماسى أيضًا تذليل أية مشاكل قد تطرأ فى العلاقات بين دولته والدولة الأخرى، والعمل بالجملة على تنمية العلاقات الودية فى كافة المجالات بين الدولتين.

هذا ومن المهام الدقيقة التى قد يتعرض لها الدبلوماسى أن يكلف من دولته بتبليغ احتجاج على موقف اتخذته الدولة الأخرى منها، أو قرار يتعارض مع مصالحها، وبالعكس، وهنا تبدو حكمة الدبلوماسى وحنكته، فعليه دائمًا أن يوقف تدهور العلاقات أو أى آثار سيئة يمكن أن تترتب على مثل هذا السلوك.

وظيفة الإدارة:

١٠١ ــ يقوم بهذه الوظيفة رئيس البعثة، فهو الذى يقوم بأعباء تنظيم العمل بين الأعضاء، وحل مشاكلهم، وكافة المهام التى يمارسها أى رئيس عمل، بل نجد فى بعض البعثات الكبرى مكتبًا لشئون الموظفين، ورؤساء أقسام مختلفة تعمل تحت إشرافه.

وتتبع كثير من الدول فى بعثاتها نفس التقسيم الموجود فى وزارات الخارجية تدعيمًا للتخصص ولإنجاز الأعمال على خير وجه ومن هذه الدول مصر.

وظائف الرسل فى الإسلام

١٠٢ ــ تختلف وظائف الرسل فى الإسلام عن الوظائف التى تقوم بها البعثات الدبلوماسية، على أساس أن التمثيل الدبلوماسى تمثيل دائم يتخذ فى مقر الدولة الموفد إليها مكانًا له، فى حين أن الرسل فى الإسلام كانوا يقومون بمهام عامة تنتهى بانتهاء المهمة، وقد مارس الرسل فى الإسلام المهام الآتية:

تبليغ الدعوة:

١٠٣ ــ فهذه هى المهمة الرئيسية التى كانت محور حياة الدولة الإسلامية والسبب فى وجودها، وقد بدأ الرسول ﷺ هذه المهمة بإرسال الرسل إلى كل الحكام فى عصره، مثل النجاشى "الحبشة"، هرقل "الروم"، كسرى "فارس" وهكذا .

وكانت الرسالة تدعو الحاكم إلى الدخول فى الإسلام والسماح لمن يرغب من الرعية فى اعتناقه ومن نماذج هذه الرسائل، رسالة النبى ﷺ إلى هرقل: "حيث جاء بها: "بسم الله الرحمن الرحيم من محمد بن عبد الله ورسوله إلى هرقل عظيم الروم، أما بعد السلام على من اتبع الهدى فإنى أدعوك بدعاية الإسلام، أسلم تسلم، وأسلم يؤتك الله أجرك مرتين (يا أهل الكتاب تعالوا إلى كلمة سواء بيننا وبينكم ألا نعبد إلا الله ولا يتخذ بعضنا بعضًا أربابًا من دون الله، فإن تولوا فقولوا اشهدوا بأنا مسلمون) فإن توليت فعليك إثم الأريسيين".

٤٠ ـ ونلاحظ هنا أن المهمة الرئيسية للرسل هى شرح الدعوة الإسلامية وإظهار محاسنها للحاكم لأن العصر لم يكن عصر تطويل الرسائل، لم تكن هناك أوراق أو أقلام. لذا فإن نجاح المهمة كان يعتمد كثيرًا على قوة شخصية المبعوث وقدرته علي تبليغ الرسالة.

ومما يحفظ عن شرح خصائص دعوة الإسلام والأسس التى تقوم عليها بشكل جذاب الشرح الذى قدمه جعفر بن أبى طالب للنجاشى ملك الحبشة عندما جاء وفد قريش ليسترد المسلمين الذين هاجروا إلى هناك ـ فرارًا من الأذى والاضطهاد الذى تعرضوا له من أهل مكة. وكان وفد الاسترداد بزعامة الداهية عمرو بن العاص. يقول جعفر: " أيها الملك. كنا قومًا أهل جاهلية، نعبد الأصنام، ونأكل الميتة، ونأتى الفواحش، ونقطع الأرحام، ونسىء الجوار، ويأكل القوى منا الضعيف. فكنا على ذلك حتى بعث الله إلينا رسولاً منا نعرف نسبه وصدقه وأمانته وعفافه. فدعانا إلى الله لنوحده، ونعبده، ونخلع ما كنا نعبد نحن وآباؤنا من دونه من الحجارة والأوثان، وأمرنا بصدق الحديث، وأداء الأمانة وصلة الرحم، وحسن الجوار والكف عن المحارم والدماء، ونهانا عن الفواحش، وقول الزور، وأكل مال اليتيم وقذف (المحصنات)، وأمرنا أن نعبد الله وحده لا نشرك به شيئًا، وأمرنا بالصلاة والزكاة والصيام، فعدد عليه أمور الإسلام. فصدقناه وآمنا به واتبعناه على ما جاء به من الله. فعبدنا الله وحده فلم نشرك به شيئًا وحرمنا ما حرم علينا، وأحللنا ما أحل لنا. فعدا علينا قومنا فعذبونا وفتنونا عن ديننا، ليردونا إلى عبادة الأوثان من عبادة الله تعالى، وأن نستحل ما كنا نستحل من الخبائث. فلما قهرونا وظلمونا وضيقوا علينا

وحالوا بيننا وبين ديننا خرجنا إلى بلادك، واخترناك على من سواك، ورغبنا فى جوارك، ورجونا أن لا نظلم عندك أيها الملك، فقال له النجاشى: هل معك مما جاء به عن الله من شىء؟ فقال له جعفر: نعم، فقال له النجاشى: فاقرأه على، فقرأ عليه صدرًا من "كهيعص" فبكى والله النجاشى ، حتى أخضلت لحيته، وبكت أساقفته حتى أخضلوا مصاحفهم حين سمعوا ما تلا عليهم ثم قال النجاشى: إن هذا والذى جاء به عيسى ليخرج من مشكاة واحدة، انطلقا فلا والله لا أسلمهم إليكما، ولا يكادون".

والواقع أن مهمة الدعوة ترينا الوجه الحضارى للإسلام وتدل على الدور العالمى له: فالإسلام ليس دعوة محلية، ولم يُرسل الرسول ﷺ لهداية "خراف بنى إسرائيل الضالة" كما كان يقول المسيح، بل أرسل رحمة للعالمين لذا تحمل مشاق الدعوة إلى الله، ليس إلى قومه فحسب، بل إلى كل العالم.

١٠٥ ـ من ناحية أخرى، يمكن أن نلاحظ الآتى حول الرسائل الموجهة إلى حكام العالم فى ذاك الوقت:

ـ أن مخاطبتهم تمت بعبارات تنطوى على التبجيل والاحترام على ما نلاحظ من كلمة "عظيم الروم، ومن إلقاء السلام عليه.

ـ أن جوهر الرسالة يتصل كله بالسلام ـ فهى تبدأ بسلام على من اتبع الهدى، وأن قبوله الإسلام يجعله فى سلام ومأمن من العذاب فى الدنيا والآخرة ـ أن الرسالة على قصرها، تدعو هرقل ـ وكان وقتها مسيحيًا من أهل الكتاب ـ إلى الاتفاق مع النبى ﷺ، وهو رسول أوحى إليه كتاب، على

كلمة سواء تتصل بجوهر الرسالات كلها وهو التوحيد وعدم الإشراك بالله، والكف عن اتخاذ الخلق أربابًا من دون الله وهنا نجد دعوة مبكرة إلى حقوق الإنسان بعدم خضوع إنسان لإنسان مهما يكن وضعه، بل بالمساواة بين البشر أمام الله ومعروف أن المساواة هى أول حقوق الإنسان المعاصر.

ـ أن الرسالة تُرى من طرف آخر، مغبة عدم الإيمان بالرسول ﷺ، وهى تحمل إثم عدم معرفة شعبه بالإسلام، وهى عبارات بالغة الدلالة على مسئولية الملك أو الحاكم عن شعبه وهى قضية ذات أهمية بالغة فى الإسلام: ذلك أنه من المتفق عليه بين غالبية الفقه الإسلامى أن الحرب فى الإسلام هى حرب دفاعية أساسًا، أى أنه لا يجوز مقاتلة الناس ابتداء، بل يكون القتال لدفع العدوان، إنما من أسباب القتال الأخرى، تحقيق حرية العقيدة، وهذا السبب يرتبط بما قررناه الآن من مسئولية الحاكم عن عدم معرفة قومه بالعقيدة الإسلامية وغلق الأبواب دون دخولها فى بلده، فهنا يجوز قتاله، ليس لأنه لم يؤمن ولكن لأنه لم يحقق لقومه حرية العقيدة، وهى من الواجبات المفروضة عليه

وظيفة تحقيق الصلح:

١٠٦ ـ وقد ساعد إرسال الرسل على الاتصال الرسمى بين السلطات الإسلامية وغير الإسلامية، واقتضى تبليغ الدعوة قبل استخدام القوة لتحقيق حرية العقيدة، استخدام الطرق الدبلوماسية (أى إرسال الرسل)، ومن المعلوم أنه لرئيس الدولة الأخرى أن يقبل التعاون مع الإسلام وفتح أبواب بلده للمسلمين، وهنا تستخدم أداة دبلوماسية

أخـرى، هـى إبرام مـعـاهـدة للصلح وتصـبـح هـذه الديار ــ وفـقًـا لمفهـوم الفقـه الإسلامى التـقـليدى "دار عـهـد أو دار صلح" لا يـجـوز مقـاتلة من فيها أو شن الحرب عليها.

تنمية التعاون التجارى:

١٠٧ ــ من الثابت أن إيفاد الرسل بين الدولة الإسـلامية والدول الأخرى تم ــ فى بعض الفـتـرات ــ بقـصـد تنميـة التعـاون التـجـارى . وكـان نمو التجـارة عظيمًا فى عهد الخلفاء العـبـاسيين الأولين أن فكـرة حفر قناة السويس التى تبين أنها عرضت بـعـد الفتح الإسلامى فى عصـر عمر بن الخطاب، أعيـد طرحـهـا فى العـصـر العـبـاسـى، لولا الخـوف على مناطق الحج من الاعتـداءات الخارجيـة. ومن الثابت أن السـفـن العـربية كانت تسـافر من الخليج الفارسـى إلى الهند والصين، وأن الأسـواق كـانت تقام على مقربة من تخوم مملكة ما، فيحضرها أصحاب المتاجر من جميع الشـعـوب.

وشـهـدت فترة الحروب الصليبية نموًا كبيرًا فى التجارة بين الشرق والغرب.

<u>إعلان الحرب وتبادل أو فداء الأسرى أو الصلح:</u>

١٠٨ ــ قلنا إن الإسـلام يوجب على الرسـول ﷺ إبلاغ الدعـوة لتحـقـيق حـرية العقـيدة، ولايجوز البـدأ فى قتال قبل الإبلاغ إعـمالا لقوله تعـالى: "وما كنا معـذبين حتى نبـعـث رسـولا"[1]، وقوله "ومـا كـان ربك مـهـلك القرى حتى يبعث فى أمها رسـولا"[2].

---

(١) الإسراء ١٥.

(٢) القصص ٥٩.

وقد أوجب الإسلام على المسلمين فى هذه الحالة أن يمهلوا عدوهم فترة كافية. ويعتبر عدم الرد خلال فترة معقولة أو الرد بغير قبول الدعوة أو دفع الجزية، إعلانًا للحرب.

روى سليمان بن بريدة عن أبيه أن الرسول ﷺ كان إذا أمر أميرًا على جيش أوصاه فى خاصة نفسه بتقوى الله ومن معه من المسلمين خيرًا ثم يقول "اغزوا باسم الله وفى سبيل الله" لا تغلوا ولا تغدروا ولا تمثلوا ولا تقتلوا وليدًا ولا امرأة ولا مدبرًا وإذا لقيت عدوك فادعه أولا إلى إحدى خصال ثلاث: ادعه إلى الإسلام فيكون منا، وإن أبوا إلا البقاء على دينهم وسلطانهم فاسألهم الجزية، فإن رضوا فاجعل لهم ذمة الله وذمة نبيه وكف عن قتالهم، وإن أبوا الجزية فستعن بالله وقاتلهم".

وكان من أغراض البعثات أيضًا التفاوض لإبرام معاهدات لتبادل الأسرى أو لدفع الفدية، أو لإقامة هدنة مع الأعداء.

أغراض ثقافية واجتماعية مختلفة:

١٠٩ ــ من أغراض البعثات تبادل الهدايا أو لحمل التهانى أو التعازى أو للتفاوض على التزاوج بين الأسر الحاكمة. وكثيرًا ما تم تبادل الرسل بين المسلمين وغيرهم، إما تقاربًا لصدام أو تسهيلا لسفر.

وتحكى مصادر عربية عديدة وجود تبادل دبلوماسى بين الفرنجة والعباسيين جاءت من جانب ببين Pippin ملك الفرنجة والعباسيين عام ٧٦٥ م حيث أرسل عدة بعثات إلى الخليفة العباسى المنصور الذى كان فى حرب مع

امبراطور الروم، وعادت البعثة بعد ثلاث أعوام وبرفقتها بعض الدبلوماسيين الذين يمثلون الخليفة مع هدايا كثيرة[1].

وجدير بالذكر أن التاريخ الإسلامى حافل بذكر مهام للرسل على قدر كبير من الأهمية. فقد كان الرسل يقضون وقتًا طويلا فى الدولة الموفد لديها ويطلعون على مختلف أحوالها.

١١٠ – ويجمعون معلومات وفيرة عن العجائب والأشياء غير المألوفة التى يشاهدونها. فتبادل البعثات من ثم ساعد على التطور الاجتماعى والثقافى والاقتصادى كذلك نتيجة للاحتكاك والاتصالات الودية التى قام بها الرسل بين المسلمين وغيرهم. ولعل ابن بطوطة وابن جبير خير أمثلة على رسل كتبوا رحلاتهم ونقلوا إلى دار الإسلام شرحًا وافيًا لما شاهدوه فى الدول الأخرى[2].

(١) مجيد حذورى . الحرب والسلم فى شرعة الإسلام، الدار المتحدة للنشر ص ٣٣. وراجع على منصور، الشريعة الإسلامية والقانون الدولى العام، دار العلم، القاهرة ص ٣١٢.

(٢) راجع أستاذنا الدكتور/ عز الدين فودة. النظم الدبلوماسية الطبعة الثانية. مكتبة الآداب ١٩٨٩ ص ١٣٢ وما بعدها. مجيد حذورى، المرجع السابق ص ٣٢٧ وما بعدها نجيب الارمنازى، الشرع الدولى فى الإسلام، مطبعة ابن زيدون، دمشق ١٩٣٠م، ص ١٤٩. صبحى محمصانى، القانون والعلاقات الدولية فى الإسلام، دار العلم للملايين بيروت ١٩٧٢م ص ١٢٥ وما بعدها.

(ب) الحصانات الدبلوماسية

١١١ ـ جرى العرف الدولى على منح البعثات الدبلوماسية الموفدة إلى الدول الأخرى، وكذا مختلف العاملين بها طائفة من الحصانات والامتيازات الأجنبية التى تمكن البعثة من القيام بواجباتها التمثيلية على خير وجه. وسنستعرض هذه الحصانات والامتيازات فى بداية دراستنا. ومن ناحية أخرى نجد أن الفقه الدولى قد اختلف فى الأساس الذى تقوم عليه هذه الحصانات. هل هو افتراض أن البعثة فى إقليم دولتها الأصلية لم تغادره. أم الضرورة التمثيلية أو اعتبارات الوظيفة؟ ذلك ما سوف نستعرضه بعد ذلك.

أولاً: حصانات وامتيازات تتصل بمقر البعثة:

١ ـ الحصول على مكان:

١١٢ ـ من المسائل التى حرصت على النص عليها اتفاقية ڤيينا، حق البعثة فى الحصول على مأوى تباشر فيه نشاطها. ويجب على الدولة أن تسهل للبعثة الحصول على هذا المأوى، وذلك وفقًا للقوانين المحلية وعن طريق الشراء أو الإيجار أو بأية وسيلة أخرى ويترتب على ذلك حق البعثة فى التملك أو الحيازة وفقًا لما تقضى به القوانين المحلية فى الدولة. ويجب على الدولة أن تسهل أمر الحصول على المساكن الخاصة بأعضاء البعثة كذلك. ولعل السبب فى النص على هذه المسائل فى الاتفاقية، هو أزمة المساكن السائدة فى كثير من دول العالم فى الوقت الحاضر[1].

(١) راجع المادة ١٣ من اتفاقية ڤيينا ومؤلف الدكتورة عائشة راتب عن التنظيم الدبلوماسى والقنصلى ص ١٣٦، والدكتور محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولى ص ٥٨٤، والدكتور عبد الله العريان، النظم الدبلوماسية والقنصلية القاهرة عام ١٩٦٠ ص ٧٥.

٢ ـ حرمة مقر البعثة ووثائقها:

١١٢ ـ يقصد بمقر البعثة المبانى والمساكن التى تخصصها الدولة الموفدة لاستعمال البعثة. ويلحق العديد من الفقهاء بها وسائل النقل التى تملكها أو تستأجرها البعثة. فضلا عن الحديقة والجراج.

وتتمتع كل هذه الأشياء بالحصانة. وهذه الحصانة ذات شقين:

الشق الأول: خاص بحظر دخول السلطات العامة مقر البعثة. وكذا منع اتخاذ أى إجراء قضائى أو إدارى داخلها. ويشمل ذلك القبض أو التفتيش أو الاقتحام أو الحجز... إلخ.

والشق الثانى: خاص بضرورة توفير كافة الاجراءات الملائمة لحراسة البعثة لمنع الجمهور من اقتحامها أو الإضرار بها أو الإخلال بأمنها. أو الانتقاص من هيبتها[١]. بل تلتزم الدولة بأن تتخذ إجراءات أمن مشددة فى أوقات الهياج أو الفتنة أو الاضطرابات الشعبية. وتحرم التظاهر أمام مقر البعثة حتى لا يؤدى إلى عدم الاطمئنان الذى قد يعوق قيام البعثة بواجباتها على النحو الأكمل[٢].

وقد حدث أن قام متظاهرون ألمان بعد اندلاع الحرب العالمية الأولى بمهاجمة السفارة البريطانية فى برلين. وهنا أعربت ألمانيا عن أسفها لبريطانيا رسميًا عن هذا الحادث[٣].

---

(١) راجع المادة ٢٢ من اتفاقية فيينا.

(٢) محمد حافظ غانم. مبادئ القانون الدولى. المرجع السابق ص ٥٨٤.

(٣) فان غلان. القانون بين الأمم. المرجع السابق ص ١٣٤.

هذا ورغم أن وثائق البعثة ومحفوظاتها تدخل ضمن إطار الحرمة المقررة للمقر، إلا أننا نجد أن الفقه ـ وكذلك اتفاقية ڤيينا ـ قد أقر لها حماية خاصة. وتبدو أهمية هذه الحصانة فى حالة إذا ما اضطرت الظروف إلى التجاوز عن حصانة المقر بسماح البعثة بدخول السلطات المحلية فيه لسبب أو آخر. فإن مثل هذا التجاوز لا يمتد أبدًا إلى وثائق ومحفوظات البعثة. كذلك قد يحدث أن تكون بعض الوثائق الخاصة بالبعثة موجودة فى غير مقرها بحيث لاتعطيها حصانة المقر. فهنا قد تكون عرضة للخطر إذا لم تتقرر هذه الحماية الخاصة. وفى هذا المعنى جاءت اتفاقية ڤيينا تقول: "لمحفوظات البعثة ووثائقها حرمة مصونة فى كل الأوقات وفى أي مكان توجد فيه".

٣ ـ حدود الحرمة:

١١٤ ـ لكن ما هى حدود هذه الحصانة؟ وفى أى الاحوال يمكن للسلطات المحلية أن تدخل مقر السفارة؟

لا نكاد نجد سوابق تسمح للسلطات المحلية بدخول السفارة إلا فى الحالات الآتية:

١ ـ حالة سماح رئيس البعثة بالدخول: ويحدث ذلك فى الحالات التى يحدث فيها تهديد للسفارة. كما لو ارتكبت جريمة فيها. وخاصة إذا كان مرتكبها من العاملين بالسفارة. وتختص سلطات الدولة باتخاذ مختلف الإجراءات الكفيلة بمنع هذا الإخلال. بل وبالمحاكمة. إلا إذا كان أحد أطراف النزاع دبلوماسيًا.

٢ – حالات الكوارث كالحرائق التى تشب فى مبنى السفارة، وحالة الهياج الشديد. فى مثل هذه الحالات تفترض موافقة رئيس البعثة، لأن أضرار عديدة قد تنتج فى انتظار هذه الموافقة.

٣ – حق الملجأ: وتثير حرمة مقر البعثة مشاكل واسعة حول حق البعثة فى إيواء الفارين من العدالة أو السماح باللجوء السياسى إليها أو احتجاز بعض الأشخاص فيها.

فبالنسبة لحق البعثة فى إيواء الفارين من العدالة، نجد أن الفقه والقضاء الدوليين يرفضان الإقرار للبعثة بهذا الحق، وذلك على أساس أن الحصانة لا تمتد إلى أبعد مما تطلبه حماية العمل الدبلوماسى، ويجب على رئيس البعثة أن يسلمهم لسلطات الدولة، وإن كان يمتنع على هذه السلطات أن تقتحم مبنى السفارة للقبض على الفارين من العدالة، وأقصى ما كانت تعمله الدول فى مثل هذه الأحوال، هى أن تحاصر السفارة وتطلب تسليم المجرم.

١١٥ – ويوجد خلاف فى الفقه حول جواز إعطاء حق اللجوء السياسى من جانب البعثة، ولا نجد خلافًا بهذا الشأن فى نطاق دول أمريكا اللاتينية.

فهى تعترف للبعثات السياسية بحق إيواء السياسيين، ونصت على ذلك صراحة تفاقية هافانا المبرمة بينهم، كما تأيد هذا الحق بالنص عليه أيضًا فى اتفاقية مونتفديو، وتوجد تطبيقات عملية عديدة له فى نطاق هذه الدول.

أما بالنسبة للدول الأخرى فيوجد خلاف فقهى: فالبعض(١) يرفض إقرار هذا الحق للبعثات لما ينطوى عليه من اعتداء على السيادة الإقليمية للدول المستقبلة، وحتى لا تصبح السفارات وكرًا للمجرمين أو الفارين من سلطات الدولة. وهناك التزام على البعثات إيدته اتفاقية ڤيينا مؤداه عدم جواز استخدام مقر البعثة فى غير الأغراض المخصصة لها (المادة ٤١). كما جاء فى تقرير لجنة القانون الدولى الذى قدمته إلى الجمعية العامة تعليقا على نصوص هذه الاتفاقية أنه "يكفى الإشارة هنا إلى أنه يجب على المبعوث ألا يستخدم دار البعثة لإيواء المجرمين العاديين، كما يجب عليه كمبدأ عام أن يمتنع عن إيواء أشخاص مطاردين من أجل جرائم سياسية".

ومع ذلك يرى العديد من الفقهاء، وتدل السوابق القضائية على إعطاء حق الملجأ للسفارة لأغراض إنسانية، وذلك إذا ما خيف على المجرم السياسى من اعتداء همجية العناصر غير المسئولة من السكان، وإن كان ذلك لا يتضمن بحال منع الاختصاص المحلى لسلطات الدولة. وقد أقرت هذا الاتجاه محكمة العدل الدولية فى حكم لها صدر عام ١٩٥٠(٢).

---

(١) سورنسن، موجز القانون الدولى، المرجع السابق ص ٤٠٩، وبرونلى الذى يرى أن حق اللجوء إنما هو عرف محلى Regional Custom بين الدول الأمريكية فحسب، مؤلفه عن مبادئ القانون الدولى ص ٣٤١.

(٢) ثار هذا النزاع بين كل من كولومبيا وبيرو بصدد التجاء شخص يدعى هايادى لاتورى إلى سفارة كولومبيا ببيرو، واعتراض بيرو على منح السفارة الكولومبية الملجأ السياسى له، لأنها كانت تطارده لارتكابه جرائم سياسية فعلية وقد قضت المحكمة بأن حق الملجأ لا يجوز إلا فى حالات الضرورة ولأغراض إنسانية، وطلبت من كولومبيا إنهاء الملجأ، وأن لم تلزمها بتسليم المجرم السياسى إلى بيرو. وقد اتفقت الدولتان عام ١٩٥٤ على السماح لهايادى لاتورى باللجوء لاوراجواى. راجع حكم المحكمة بتاريخ ٢٠ نوفمبر عام ١٩٥٠ بمجموعة أحكام المحكمة. I. C. J. Reports 1950, P. 266.

كما لجأ رئيس وزراء المجر السابق "كيلاسى" إلى السفارة التركية فى بودابست فى إبريل عام ١٩٤٤، ولجأ رئيس وزراء رومانيا السابق (راوسكو) إلى السفارة البريطانية فى بوخاريست فى نفس العام.

وأخذ مجموع القانون الدولى بهذا الرأى عندما أجاز إعطاء حق اللجوء السياسى للأشخاص المهددين فى أرواحهم وسلامتهم وحرياتهم من جانب السلطات المحلية، أو إذا كانت هذه السلطات غير قادرة على حمايتهم. وأشار قرار المجمع إلى تطبيق هذا الحق على الخصوص فى حالة تقلقل الأحوال داخل الدولة أو أثناء الحروب الأهلية[١].

٤ ـ حرية الاتصال:

١١٦ ـ وتعتبر هذه الحرية من ضرورات قيام البعثة بوظيفتها. وتتضمن السماح للبعثة بالاتصال بكافة الجهات التى تتطلب أعمالها التخاطب معها، وعلى الخصوص بحكومة الدولة الموفدة وبعثاتها وقنصلياتها الأخرى فى أى مكان توجد فيه.

ويشمل الاتصال كافة الوسائل المعروفة من بريد وتلغراف ولاسلكى، وكذا الرسائل الاصطلاحية أو المحررة بالشفرة، ومع ذلك فيجب على البعثة أن تستأذن الدولة قبل استخدام جهاز لاسلكى[٢].

---

(١) B. Koziebrodski, Le Droit d'asile, Leyden: Sythaff, 1962,P .60.

وراجع اتفاقية مونتفيدو يحول حق الملجأ مؤلف هدسون

Hudson, International Legislation Vol.4, P 2412.

(٢) نصت المادة ١/٢٧ من اتفاقية فيينا على أنه: "تسمح الدولة المعتمد لديها للبعثة الدبلوماسية بحرية الاتصال من أجل كافة الأغراض الرسمية وتحمى هذه الحرية. وللبعثة=

وبالطبع يمكن للبعثة أن تستخدم البريد الإلكترونى وإن تتصل بدولتها عن طريق الفاكس والانترنت، والتلكس، ولكن هلى يلزم استئذان الدولة بالنسبة لهذه الوسائل الحديثة، أعتقد أن الإجابة بالنفى، لأن الاستئذان واجب فقط فى حالة استخدام جهاز لاسلكى حتى لا يضطرب نظام الاتصالات فى الدولة.

ولا تكون لهذه الحرية قيمة ما لم تضمن سريتها، وهذا ما استقر عليه العرف الدولى، وما قررته صراحة اتفاقية التى جاءت تقول: "للمراسلات الرسمية للبعثة حرمة مصونة، وتشمل المراسلات الرسمية كافة، والمراسلات الخاصة بالبعثة ومهامها" (المادة ٢/٢٧).

الحقائب الدبلوماسية: Diplomatic Bags

١١٧ ـ للبعثة الدبلوماسية أن تستخدم حقيبة دبلوماسية كبريد سياسى بينها وبين الدولة الموفدة، وقد استقر العرف على تنظيم استخدامها، كما جاءت اتفاقية ڤيينا بأحكام ذات فائدة فى هذا النطاق.

مدلول الحقيبة:

١١٨ ـ تحتوى الحقيبة فى العادة على المستندات والأوراق والأشياء المعدة للأعمال الرسمية، ويلحق بالحقيبة فى الحكم الطرود المغلقة والمختومة التى ترسل من الدولة الموفدة إلى البعثة أو العكس.

= فى اتصالها بحكومة الدولة المعتمدة وكذا البعثات الأخرى والقنصليات التابعة لها أينما وجدت أن تستخدم كل وسائل الاتصال الملائمة، ومن بينها الرسل الدبلوماسيين والرسائل الاصطلاحية أو المحررة بالشفرة، على أنه لا يجوز للبعثة أن تقيم أو تستعمل جهاز لاسلكى إلا بموافقة الدولة المعتمد لديها".

ويجب أن يوضع على الحقيبة أو الطرد علامات خارجية تدل على صفتها (المادة ٤/٢٧).

حصانة الحقيبة:

١١٩ ــ قررت اتفاقية ڤيينا حصانة الحقيبة، ومنعت فتحها أو حجزها (٢/٢٧). على أن هذه الحماية كثيرًا ما يساء استخدامها، فقد تستخدم في التهريب أو في حمل مواد ممنوعة. فما هو الحكم في مثل هذه الحالات؟ وتثور المشكلة في حالة اشتباه الدولة في أمر من هذة الامور ، هل يجوز لها أن تفتحها ؟ رفضت اتفاقية ڤيينا إقرار نص يفيد هذا المعنى رغم جهود العديد من الفقهاء فيها [1]. ولا يحول ذلك دون إعطاء الدولة إما حق منع دخول الحقيبة فيها أصلا، أو فتحها بعد استئذان وزارة الخارجية، وفي حضور رئيس البعثة الدبلوماسية [2].

حامل الحقيبة:

١٢٠ ــ أطلقت عليه اتفاقية ڤيينا اسم الرسول الدبلوماسي Diplomatic

---

(١) من بين هذه الدول جمهورية مصر العربية، وقد تقدمت فى مؤتمر ڤيينا باقتراحات تستهدف منع استغلال الحقيبة الدبلوماسية فى أغراض غير مشروعة، وإعطاء الدولة الموفد لديها الحق فى السماح بفتحها أو عدم السماح بدخولها. راجع محمد حافظ غانم، المبادئ ... ص ٥٨٩. هذا وتدل السوابق على إمكان فتح الحقيبة فى حالة التلبس، أو وجود شبهة قوية فى وجود جريمة ضد الدولة. وقد مارست مصر دائمًا حقها فى ضبط الحقائب التى تحمل ممنوعات.

(٢) راجع عائشة راتب، التنظيم الدبلوماسى والقنصلى، المرجع السابق من ١٤٧. غلان القانون بين الأمم، المرجع السابق ص ١٣٤، وهو يشير إلى سوابق اعتذرت فيها الدول عن سوء استخدام الحقائب الدبلوماسية.

Courier وأضفت عليه حصانة كاملة، بشرط أن يكون حاملا لمستند رسمى يدل على صفته ويحدد فيه عدد العبوات المكونة للحقيبة الدبلوماسية. وقد عبرت الاتفاقية عن ذلك بالقول بإنه "يكون أثناء قيامة بمهامه فى حماية الدولة المعتمد لديها. وهو يتمتع بالحصانة الشخصية، ولا يجوز اخضاعه لأى إجراء من إجراءات القبض أو الحجز (المادة ٦/٢٧). على أن هذه الحصانة يقف سريانها بمجرد أن يسلم الرسول الحقيبة الدبلوماسية التى فى عهدته إلى وجهتها (٦/٢٧).

وأجازت الاتفاقية أن يعهد بالحقيبة الدبلوماسية إلى قائد طائرة تجارية تزمع الهبوط فى مكان مسموح بدخوله. ويجب فى هذه الحالة أن يكون هذا القائد حاملا لمستند رسمى يبين فيه عدد العبوات المكونة للحقيبة، لكنه لا يعتبر فى حكم رسول دبلوماسى. وللبعثة أن توفد أحد أعضائها ليتسلم مباشرة ودون قيد الحقيبة الدبلوماسية من يد قائد الطائرة.

ولكن هل يتمتع قائد الطائرة أو ربان السفينة بالحصانة فى هذه الحالة؟ الإجابة عندنا بالنفى[1]. والاتفاقية لم تجعله رسولا دبلوماسيًا والقصد من إيراد هذا الحكم هو تمتع الحقيبة نفسها وليس حاملها بالحصانة ويجب أن تفسر الحصانات ـ ككل المسائل التى تضمن قيودًا على سيادة الدولة ـ تفسيرًا ضيقًا.

٥ ـ استخدام علم وشعار الدولة:

١٢١ ـ يتضمن هذا الحق إعطاء رئيس البعثة سلطة رفع علم دولته ووضع شعارها على مبنى البعثة ومسكنه وسيارته.

(١) عكس هذا الرأى لدى الدكتورة عائشة راتب، المرجع السابق ص ١٤٧.

٦ ـ الإعفاءات المالية:

١٢٢ ـ لم يستقر العرف قبل اتفاقية فيينا على إعفاء مبانى البعثة من الضرائب والرسوم التى تفرض على مبانى البعثة أو الضرائب المحلية. بل إن جانبًا كبيرًا من الفقه الدولى كان يتجه إلى أن كل ما يتعلق بالأرض يخضع لمختلف القوانين المالية للدولة. ولعل السبب فى ذلك أن مثل هذه الإعفاءات لا أثر لها فى قيام البعثة بأعمالها[١]. وعلى ذلك فإن منح أية إعفاءات مالية كان يتم على أساس الاتفاق بين الدول ووفقًا لمبدأ المعاملة بالمثل.

ومع ذلك فقد اتجهت الآراء فى لجنة القانون الدولى وفى مؤتمر فيينا إلى تقرير قاعدة عامة بهذا الشأن. وتمت الموافقة على وضع نص يقول: "تعفى الدولة المعتمدة من كافة الضرائب والرسوم العامة أو الإقليمية أو المحلية المربوطة على الأماكن الخاصة بالبعثة التى يكونان مالكين أو مستأجرين لها. على ألا يكون الأمر متعلقًا بضرائب أو رسوم مما يحصل مقابل تأدية خدمات خاصة " (المادة ٢٣). كذلك قررت المادة ٢٨ من الاتفاقية أن الرسوم والمستحقات التى تحصلها البعثة خاصًا بأعمال رسمية تعفى من كل ضريبة أو رسم.

وهكذا تقرر اتفاقية فيينا جديدة بخصوص إعفاء كافة المبانى المخصصة للبعثة. والأعمال التى تقوم بها من أية رسوم أو ضرائب[٢].

(١) Phillimore, Commentaires sur Le Droit International, II, P 140.

(٢) راجع مع ذلك الدكتورة عائشة راتب التى ترى "أن العرف يقضى بإعفاء مقر البعثة من كافة أنواع الضرائب والرسوم إلا تلك التى تكون مقابل خدمات فعلية كالنور والكهرباء". راجع مؤلفها السابق الإشارة إليه ص ١٤٢.

ونحن نرى أن الظروف التى تمر بها كثير من الدول ـ وخاصة الدول النامية ـ تحتاج إلى إعادة النظر فى هذه القاعدة، لأن من شأنها أن تحرم مثل هذه الدول من مصادر كبيرة لدخلها المحدود، فضلاً عن التشجيع على امتلاك مساحات واسعة من أراضيها من قبل دول أجنبية.

ثانياً: حصانات وامتيازات خاصة بأعضاء البعثة:

١٢٣ ـ يطلق الفقه الدولى على الحصانات التى تمنح للممثلين الدبلوماسيين اصطلاح الحصانة الشخصية "Personal Immunities"، وتعنى مختلف صور حماية شخص المبعوث وأمواله من أى اعتداء عليه، فضلا من عدم خضوعه لاختصاص السلطات الإدارية والقضائية فى الدولة المبعوث لديها، وذلك على التفصيل الآتى:

١ ـ حماية شخص المبعوث:

١٢٤ ـ نصت على هذه الحماية المادة ٢٩ من اتفاقية فيينا بقولها "ذات المبعوث الدبلوماسى مصونة، فلا يجوز اخضاعه لأى إجراء من إجراءات القبض أو الحجز، وعلى الدولة المعتمد لديها أن تعامله بالاحترام الواجب له، وأن تتخذ كافة الوسائل المعقولة لمنع كل اعتداء على شخصه أو على حريته أو على كرامته".

وتقر هذه المادة الأقدم الاعراف الدبلوماسية التى تتعلق بحماية المبعوث الدبلوماسى من أية عوامل ضغط أو إكراه أو عدوان من قبل الدولة أو أحد رعاياها، وإذا كانت أهمية هذه الحصانة تبدو اليوم ضئيلة، بحكم أن من واجب الدولة أن تحمى رعاياها، ومن يقيمون على أرضها، إلا أن الأمر لم يكن كذلك

فى الماضى حيث كانت الحماية المقررة للأجانب ضئيلة. وكان يستباح دمهم وأموالهم إلا إذا أمنتهم الدولة ضد مثل هذه المخاطر. هنا كانت تبدو أهمية هذه الحماية الخاصة للدبلوماسيين. تلك الحماية التى جرى العرف الدولى على كفالتها لهم منذ زمن بعيد.

١٢٥ ـ ومع ذلك لم تفقد هذه الحصانة أهميتها. لأن "حرمة المبعوث الدبلوماسى ليست مجرد الحماية العادية التى تمنحها كل دولة لأى شخص يعيش فى سلام على أراضيها. وإنما هى الحق فى الأمان المطلق الكامل. وفى الحرية التى لا قيد عليها. وفى عدم جواز المساس بشخصه فى كل الظروف"(١).

ولذلك نجد مختلف القوانين الداخلية تتضمن أسس هذه الحصانة. فنجد المادة ١٨٢ من قانون العقوبات المصرى تعاقب كل من عاب بطريق القذف أو السب فى حق ممثل لدولة أجنبية معتمد فى مصر بسبب أمور تتعلق بأداء وظيفته. ولذا من المستقر عليه أن حرية الصحافة تتقيد بالنسبة للممثلين الأجانب احترامًا لهذا الحكم الذى يقضى به القانون الدولى(٢).

وللحصانة الشخصية مظهران: يتعلق الأول بواجب الدولة فى أن تمنع أى عدوان محتمل على شخص المبعوث (واجب سلبى) أما الثانى فهو وجه إيجابى يتمثل فى العقاب المشدد لكل من يعتدى على المبعوث.

---

(١) راجع على صادق أبو هيف. القانون الدبلوماسى والقنصلى. المرجع السابق ص ١٦٦.

(٢) يجيز بعض الفقهاء مع ذلك توجيه النقد العادى الذى لا يتضمن سبًا أو تشهيرًا. ويرجع محمد حافظ غانم. مبادئ القانون الدولى العام. المرجع السابق ص ٥٩٠.

مدى الحصانة:

١٢٦ – من المسلم به أن الحصانة الشخصية تتقرر للمبعوث منذ أن تطأ أقدامه إقليم الدولة المعتمد لديها، وحتى تركه لها. كما أن الحصانة تغطى كافة أوجه نشاط المبعوث، وليس فقط أفعاله الرسمية[١].

ومع ذلك يثير الفقه عدة قضايا بهذا الصدد: فما هو الحكم إذا تنازل المبعوث عن حصانته الشخصية. وما هو الموقف إذا ما اشترك فى أفعال تنافى أمن الدولة المستقبلة؟ أو إذا قام بتعريض نفسه للخطر؟ تلك بعض المشاكل التى تحتاج إلى الحسم.

التنازل عن الحصانة:

١٢٧ – يقرر الفقه أن الحصانة الشخصية لم تقرر لذات المبعوث، وإنما احترامًا لصفته التمثيلية. فهى رمز لاستقلال دولته وكرامتها ومن ثم لا يجوز التنازل عنها، بل يجب عليه أن يتمسك بها دائمًا فهى تحميه على الرغم منه[٢].

ومع ذلك يمكن بموافقة الدول الموفدة، أن يتنازل المبعوث عن حصانته الشخصية[٣]، بشرط أن يكون كل من التنازل وموافقة الدولة صريحان.

---

(١) راجع عكس هذا الرأى عائشة راتب، التنظيم الدبلوماسى والقنصلى، المرجع السابق ص ١٤٤. ويتجه الفقه الفرنسى إلى نبذ التفرقة بين الأعمال الشخصية والأعمال الرسمية للمبعوث بإخضاع الأولى لاختصاص الدولة وتمتع الثانية بالحصانة. ويقول فى ذلك كوليارد "إن هذه الحلول خاطئة وعادة ما تؤدى إلى اعتراضات من جانب الدول.

Ces solutions sont erronées et ont parfois entrainé des protestations de la part des Etats

(٢) كوليارد، النظم الدولية، المرجع السابق ص ٢٢٥.

(٣) عائشة راتب، التنظيم الدبلوماسى والقنصلى، المرجع السابق ص ١٤٦.

سقوط الحصانة لأسباب تتصل بالمبعوث:

١٢٨ ـ كثيرًا ما يتسبب المبعوث بخطئه الشخصى فى سقوط الحصانة عنه. ويحدث ذلك إذا ما اشترك فى أفعال تتنافى مع مصلحة الدولة أو أمنها الداخلى أو الخارجى. أو إذا ما وضع نفسه فى موضع يعرضه للمشاكل. كما لو ساند حزبًا أثناء الانتخابات مما عرضه لاعتداء أنصار الحزب الآخر عليه مثلا. فى مثل هذه الأحوال لا يلومن إلا نفسه ولا تستطيع الدولة أن تحميه. ولكن ما هو الحكم فى حالة اشتراك المبعوث فى جريمة تخل بأمن الدولة؟ إن الحصانة الدبلوماسية ليس معناها إعطاء رخصة للمبعوث لمخالفة قوانين الدولة. فهو ملتزم باحترام هذه القوانين. ويفترض الفقه أن المبعوث قد تنازل عن حصانته الشخصية فى مثل هذه الأحوال. ولكن من المستقر عليه أنه لا يجوز محاكمة المبعوث فى هذه الحالة أمام محاكم الدولة. وإنما كل ما للدولة هو أن تعتبره شخصًا غير مرغوب فيه. وتطلب من دولته إعادته إليها أو تقوم بطرده إذا كان المنسوب إليه عملا جسيمًا[1]. وفى أحوال الضرورة القصوى يمكن حجز المبعوث مؤقتًا لمنعه من مخالفة القوانين ومن تعريض سلامة أو صحة الشعب للخطر[2]. وقد قامت الحكومة الإنجليزية بالقبض على وزير السويد المفوض فى لندن عام ١٧١٧ لتآمره على حياة ملك إنجلترا "جورج الأول". وكما قام رجال البوليس الأمريكى بإيقاف سيارة وزير إيران المفوض فى نوفمبر عام ١٩٣٤ عندما كانت تسير بسرعة فائقة فى واشنطن. وقاموا

---

(١) حامد سلطان. القانون الدولى العام فى وقت السلم. ص ١٦٩ تقول الدكتورة عائشة راتب فى هذا المعنى "وكل ما يمكنها فعله هو إعطاؤه جواز سفر وتصريح مرور حتى الحدود. كما تقوم بوضع الأختام على أوراقه "المرجع السابق ص ١٤٦.

(٢) حافظ غانم. مبادئ القانون الدولى. المرجع السابق ص ٥٩١.

بالقبض عليه هو ومن معه بالسيارة، ولما أبدوا مقاومة، اقتادهم رجال الشرطة إلى إحدى نقط البوليس، التى أفرجت عنهم بعد التأكد من شخصياتهم، ولما احتجت المفوضية الإيرانية على هذا التصرف، اعتذرت الحكومة الأمريكية عن الحادث بمذكرة جاء فيها "أن الحصانة الدبلوماسية تفترض أن يقوم المبعوث الدبلوماسى باحترام قوانين الدولة احترامًا كاملاً ".

جزاء الحصانة:

١٢٩ ــ من المقرر أنه إذا حدث عدوان على الممثل الدبلوماسى، يجرى العرف الدولى على أن يقوم بتقديم احتجاج رسمى إلى حكومة الدولة ويطالب الدولة بتقديم ما يلزم من الترضيات وعقاب المعتدى فإذا لم تقم الدولة بما يلزم، حق له الالتجاء إلى الوسائل الدبلوماسية التى تحفظ له كرامته، كما يجب أن يبلغ دولته بالاعتداء وأن يتصرف وفقًا للتعليمات التى ترد إليه. وإذا ما تبينت الدولة وقوع عدوان على المبعوث، فإنها تقوم بتقديم ترضيات، تأخذ شكل الاعتذار الرسمى، أو بعثة الاعتذار، أو التعويض المادى، كما تجرى تحقيقًا سريعًا وتعاقب المعتدى.

وقد حدث حادث له دلالته فى هذا الشأن يوم الخميس الموافق ٢٧ نوفمبر عام ١٩٧٥، ذلك أنه قد قام مجموعة من المسلحين فى جمهورية بنجلاديش باقتحام مقر السفير الهندى فيها "سمرسن "واطلقوا عليه الرصاص مما أدى إلى إصابته فى كتفه، وقد قام حرس السفير بمقاومة العدوان، مما نتج عنه مقتل أربعة من أفراد المجموعة المسلحة وإصابة شخصين. وقد أدانت حكومة الهند الحادث بعبارات شديدة اللهجة، وطالبت حكومة بنجلاديش بإجراء

تحقيق سريع حول الحادث ومعاقبة المعتدى. بينما وصفت حكومة بنجلاديش الحادث بأنه محاولة لتشويه العلاقات الودية بين البلدين وأمرت بعمل تحقيق فورى وبتعزيز الحراسة حول مقر المندوب السامى.

والواقع أن مثل هذه الحوادث إذا لم تقابل باهتمام شديد من الدولة فإنها تعرض العلاقات بين الدولتين للخطر. فقد يترتب على ذلك استدعاء السفير أو قطع العلاقات الدبلوماسية. بل كان الفقه التقليدى يجيز شن الحرب لسبب انتهاك حصانة المبعوثين[1].

حالة الدفاع الشرعى:

١٣٠ ـ ما هو الحكم إذا ما حاول المبعوث ارتكاب جريمة من الجرائم ضد الدولة أو ضد أحد الأشخاص فيها. هل يمكن أن يستخدم الدفاع الشرعى ضده. ثم هل له الحق فى أن يستخدم الدفاع الشرعى فى حالة الاعتداء عليه؟

الإجابة عندنا بالإيجاب فى الحالتين. فيمكن للدولة ويمكن للشخص العادى أن يستخدم الدفاع الشرعى ضد المبعوث. بشرط التقيد بحدود الدفاع وخاصة أن يكون فعل الدفاع لازمًا للرد على المبعوث. وألا يكون بالإمكان دفعه بوسيلة أخف. ثم أن يكون هناك تناسبًا بين فعل العدوان وفعل الاعتداء. ويكون الدفاع لوقف العدوان القائم. لا للانتقام من الفعل الذى وقع.

٢ ـ حرمة المسكن والمستندات:

١٣١ ـ أشارت اتفاقية فيينا إلى تمتع مسكن المبعوث الخاص، وكذلك

---

(١) راجع على صادق أبو هيف. القانون الدبلوماسى. المرجع السابق ص ١٧٣ وما بعدها.

مستنداته ومراسلاته، بذات الحرمة المقررة لأماكن البعثة الدبلوماسية. بل تمتد هذه الحصانة لتشمل المكان الذى يمضى فيه إجازته.

٣ ـ الحصانة القضائية:

١٣٢ ـ كما رأينا بالنسبة لرؤساء الدول، نجد نفس الموقف تقريبًا بالنسبة لإعفاء الممثلين الدبلوماسيين من الخضوع لولاية القضاء فى الدول المعتمدين لديها. ويبنى ذلك على ضرورة ضمان استقلال المبعوث فى أدائه لأعمال وظيفته وعدم إعاقة تأدية هذه الأعمال فى نظر البعض[1]. وتأكيدًا لمبدأ سيادة الدولة الموفدة، وحتى لا تتخذ الدولة المستقبلة القضاء كوسيلة لمراقبة تصرفات مبعوثى الدول ذات السيادة على رأى البعض الآخر[2].

وتشمل الحصانة القضاء الجنائى والمدنى والإدارى، كما تعفى المبعوث من المسئولية عن أعماله الرسمية وغير الرسمية مع بعض القيود على الطائفة الثانية على ما سوف نرى. ومع ذلك ليس مؤدى هذه الحصانة تحرر المبعوث من إطاعة القوانين واللوائح فى البلد المعتمد لديه، إذ أن ذلك من الواجبات الرئيسية المفروضة عليه، كما لا يؤدى ذلك إلى إفلاته من العقاب أو المسئولية، إنما تختص بذلك دولته، وسلطاتها العامة (المادة ٢١ من اتفاقية فيينا).

(أ) القضاء الجنائى:

١٣٣ ـ تعتبر حصانة المبعوث ضد ولاية القضاء الجنائى فى الدولة مطلقة، ولا

---

(١) على صادق أبو هيف، محاضرته فى الدورة الدبلوماسية الثانية التى نظمتها وزارة الخارجية الكويتية، المرجع السابق ص ٢٣٠.

(٢) P. Guggeheim, Traité de droit International Public, Tome I, 1953, P 406.

تقبل الاستثناء، فلا يجوز توجيه اتهام للمبعوث بصدد أية جريمة أيا كان نوعها، بل لا يجوز اتخاذ أى إجراء قضائى من قبض أو حبس أو تحقيق. وقد تطلب الدولة المستقبلة من الدولة الموفدة أن ترفع الحصانة عن المبعوث حتى تتمكن من تحقيق العدالة، ولكن طالما لم يتنازل المبعوث عن حصانته ولم توافق الدولة على هذا التنازل، فإنه لا يحق محاكمته[1].

ويظل المبعوث خاضعًا للاختصاص الجنائى لمحاكم دولته. ويحق للدولة المعتمد لديها المبعوث طلب محاكمته، وعلى دولة المبعوث أن تستجيب لهذا الطلب[2].

(ب) **القضاء المدنى والإدارى:**

١٣٤ ــ لم يكن العرف الدولى مستقرًا على إعفاء المبعوث من ولاية القضاء المدنى على النحو المقرر بالنسبة لولاية القضاء الجنائى، وخاصة بالنسبة للنشاط الخاص الذى يمارسه المبعوث كما لو مارس التجارة، أو قام بتملك عقارات فى الدولة المعتمد لديها.

ومع ذلك كان الاتجاه الفقهى الغالب، والرأى مازال سائدًا فى الدول الانجلوسكسونية، يرى تعميم الإعفاء بصورة مطلقة، وبدون تمييز بين الأعمال المتصلة بمهمة البعثة وتلك التى تتصل بنشاط خاص.

---

(١) نصت الفقرة الأولى من المادة ٣١ من اتفاقية فيينا على هذه الحصانة فى عبارة عامة، وجاء فى تعليق لجنة القانون الدولى على هذا النص، أن الحصانة بالنسبة للمسائل الجنائية لا تحتمل أى استثناء، على خلاف المسائل المدنية.

(٢) نصت الفقرة الرابعة من المادة ٣١ من اتفاقية فيينا على أن الحصانة القضائية التى يتمتع بها المبعوث فى الدولة المعتمد لديها لا تعفيه من الخضوع لقضاء الدولة المعتمدة.

ولكن الغلو فى هذا الشأن من جانب المبعوثين، وقيامهم بتصرفات بعيدة كل البعد عن التقاليد الدبلوماسية، ومستلزمات وظيفتهم، كعقد صفقات وقروض بغرض البيع وجمع المال، وكتملك عقارات استغلالية خلاف مساكنهم الخاصة، وكالاقتراض لإشباع حاجات ورغبات غير مشروعة، دفع بعض الدول إلي التفرقة بين الأعمال الرسمية والأعمال غير الرسمية، وإخضاع الطائفة الثانية لاختصاص القضاء المدنى، وتأيد هذا الاتجاه عن طريق مؤتمرات ومجمعات دولية عديدة وأخذت به الدول فى اتفاقية فيينا التى نصت على أن المبعوث الدبلوماسى يتمتع بالإعفاء من القضاء المدنى والإدارى باستثناء الحالات الآتية:

١٣٥ ــ الدعاوى العينية المتعلقة بالأموال العقارية الخاصةالكائنة فى أرض الدولة الموفد إليها إذا كانت هذه العقارات غير مخصصة لأغراض البعثة الرسمية، والواقع أن هذا الاستثناء يقوم على قاعدة مستقرة فى كثير من الدول تقضى بخضوع العقارات دائمًا للقانون المحلى حتى ولو امتلكها الأجانب، وتستند هذه القاعدة إلى أن الدعاوى العقارية لا تمس بالصفة التمثيلية التى يتمتع بها المبعوث ولا تتعاض مع الحرية اللازمة له فى عمله[1].

هذا وقد استثنت اتفاقية فيينا حالة ما إذا كان المبعوث حائزًا للعقار لحساب دولته ولأغراض البعثة، فلم تخضعه لولاية الدولة.

١٣٦ ــ الدعاوى المتصلة بالتركات التى يكون فيها المبعوث منفذًا للوصية أو مديرًا للتركة أو وارثًا أو موصى له، وذلك بصفته الشخصية، وليس

---

(١) راجع عائشة راتب، التنظيم الدبلوماسى والقنصلى، المرجع السابق ص ١٥٥.

باسم الدولة الموفدة. وحكمة هذا الاستثناء هو اتصال هذه المسائل بحياة الممثل الخاصة وليس بعمله. الرسمي. ولسرعة الفصل في هذه القضايا التي يشترك فيها في العادة العديد من الأطراف الأخرى.

١٣٧ ــ والحالة الأخيرة هي حالة الدعاوى المتعلقة بنشاط مهني أو تجاري يقوم به الممثل الدبلوماسي في الدولة الموفد إليها خارج نطاق عمله الرسمي. ويفترض الفقه هنا أن المبعوث بممارسته لمثل هذه الأعمال. إنما يتنازل ضمنًا عن حصانته.

جـ ـ الشهادة أمام المحاكم:

١٣٨ ــ نصت المادة ٣١ من اتفاقية فيينا على أنه " لا يلزم المبعوث الدبلوماسي بأداء الشهادة" ويعتبر ذلك امتدادًا للحصانة القضائية. ويشمل هذا الإعفاء كافة القضايا وسواء أكانت مدنية أم جنائية. بل حتى لو كانت معلوماته أساسية وقاطعة في الدعوى.

على أن ذلك لا يمنع من أن يدلي المبعوث بمعلومات كتابية. وتعطى له حرية أن يفعل ذلك أو لا يفعله طبقًا لتقديره الخاص. دون أن يؤخذ عليه هذا الامتناع على أنه إخلال بواجب قانوني[1].

د ـ التنازل عن الحصانة القضائية ورفعها:

١٣٩ ــ كما رأينا بالنسبة للحصانة الشخصية. نجد أن المبعوث لا يستطيع

---

(١) راجع حكم محكمة النقض المصرية الدائرة الجنائية والصادر في٢٨ ديسمبر عام ١٩٥٣. راجع مجموعة أحكام النقض الدائرة الجنائية السنة الخامسة العدد الأول ص ١٩٠. وفيها أدانت المحكمة متهمًا بهتك عرض فتاة دون سماع أقوال والدتها بناء على فكرة الحصانةالدبلوماسية لوالدة الفتاة. راجع مبادئ القانون الدولي للدكتور حافظ غانم. ص ٥٩٤ (هامش ٣).

أن يتنازل عن الحصانة القضائية إلا بموافقة دولته، أو بناء على نص صريح فى قانون دولته يعطيه حق التنازل عن الحصانة. وهذا المبدأ الذى أقرته اتفاقية فيينا، هو ما يقضى به العرف الدولى وتأخذ به أحكام المحاكم. وقد حدث أن تعهد سكرتير السفارة المكسيكية بسنتياجو فى عقد خاص بأن المنازعات التى تنتج عن تنفيذ هذا العقد تخضع للقضاء المحلى. وقد عرض نزاع نتج عن هذا العقد بالفعل أمام المحاكم ولم يدفع السكرتير بحصانته. ومع ذلك فلقد احتج سفير المكسيك نفسه على هذا التصرف على أساس أن السكرتير لم يحصل على إذن دولته قبل التنازل عن الحصانة وهنا حكمت المحكمة العليا فى شيلى بأن هذا التعهد قد وقع باطلا منذ البداية، رغم تنازل المبعوث عن حصانته، مستندة فى ذلك إلى أحكام المادة ١٩ من اتفاقية هافانا للحصانات الدبلوماسية والمبرمة بين دول أمريكا اللاتينية[1]، كما أكدت أحكام أخرى صادرة عن المحكمة العليا فى الأرجنتين أن الحصانة الدبلوماسية تعتبر أكثر اتصالا بالدولة الموفدة عنها بشخص المبعوث، وأن المبعوث عليه أن يحصل على إذن دولته إذا ما أراد أن يتنازل عن الحصانة[2].

وعلى ذلك جاء نص المادة ٣٢ من اتفاقية فيينا يقول:

١ ــ للدولة المعتمدة أن تتنازل عن الحصانة القضائية المقررة للمبعوثين الدبلوماسيين وللأشخاص المستفيدين من هذه الحصانة وفقًا لنص المادة ٣٧.

(١) International Law Reports, 1956, P. 422.

(٢) انظر قضية Ghossein V. Vila Alquiela بالمرجع السابق الإشارة إليه ILR عام ١٩٥٥ ص ٥٣٩.

٢ — يجب أن يكون التنازل صريحًا دائمًا.

٣ — إذا أقام مبعوث دبلوماسى أو أحد الأشخاص المستفيدين من الحصانة القضائية وفقًا للمادة ٣٧ دعوى ما على شخص أو هيئة، فلا يقبل منه بعد ذلك الدفع بالحصانة القضائية بالنسبة لكل طلب فرعى متصل مباشرة بالطلب الأصلى .

١٤٠ — هذا ويلاحظ أن التنازل عن الحصانة القضائية لا يشمل إجراءات التنفيذ إذا ما صدر حكم ضد المبعوث، بل يجب فى هذه الحالة أن يصدر إذن آخر بالتنازل عن التنفيذ(١).

٤ ـ الإعفاءات المالية:

١٤١ — كانت الدول تجرى على إعطاء المبعوثين إعفاءات مالية من مختلف الضرائب والرسوم التى تفرضها الدولة على مواطنيها أو على من يقيمون فيها، وذلك على سبيل المجاملة وعلى أساس المعاملة بالمثل.

وقد رأى المؤتمرون بفيينا أن يجعلوا من هذه الإعفاءات قاعدة عامة تلزم مختلف الدول. ومن ثم رأينا المادة ٣٤ من اتفاقية فيينا تقول:

"يعفي المبعوث الدبلوماسى من كل الضرائب والرسوم الشخصية والعينية، العامة والمحلية والبلدية".

ومع ذلك فلقد استثنت الاتفاقية الأنواع الآتية من الضرائب والرسوم وألزمتهم بدفعها:

---

(١) راجع الفقرة الرابعة من المادة ٣٢ من اتفاقية فيينا.

أ ـ الضرائب غير المباشرة التى تندمج بطبيعتها فى أثمان السلع[1].

ب ـ الضرائب والرسوم على الأموال العقارية الخاصة الكائنة فى إقليم الدولة المعتمد لديها، ما لم يكن المبعوث يحوزها لحساب الدولة المعتمدة لأغراض البعثة.

جـ ـ ضرائب التركات المستحقة للدولة المعتمد لديها.

د ـ الضرائب والرسوم على الإيرادات الخاصة التي يكون مصدرها فى الدولة المعتمد لديها، والضرائب على رأس المال التى تفرض على الأموال المستخدمة في مشروعات تجارية فى الدولة المعتمد لديها.

هـ ـ الضرائب والرسوم التى تحصل مقابل خدمات خاصة كرسوم الإنارة وأثمان المياه وإصلاح الطرق ورسوم الحراسة التى تفرض على العقارات.

و ـ وقد علقت لجنة القانون الدولى على مشروع هذه المادة المقدم لمؤتمر فيينا بأن هذه الإعفاءات تمثل الحد الأدنى الذى استقر عليه العمل بين الدول ومن ثم فلا يوجد ما يمنع من زيادة هذه الإعفاءات بالاتفاق بين الدول، وعلى أساس المعاملة بالمثل، كما أن هذه المادة لا تؤثر على ما تسير عليه دول أخرى في منح إعفاءات جمركية أوسع للدبلوماسيين المعتمدين لديها.

<u>الرسوم الجمركية:</u>

١٤٢ ـ تعتبر الرسوم الجمركية من قبيل الضرائب غير المباشرة، ومع ذلك

---

(١) أقرت اتفاقية فيينا ـ مع ذلك ـ إعفاءات الضرائب غير المباشرة، كما تجرى العديد من الدول على تخصيص محلات فيها تبيع لرجال السلك الدبلوماسى فقط وبأسعار منخفضة. وتجرى العديد من شركات السيارات فى العالم على منح تخفيضات جمركية للدبلوماسيين.

فالعرف الدولى يسير على إعفاء الدبلوماسيين منها إذا كانت الأشياء المستوردة لازمة لعمل البعثة أو للاستعمال الشخصى لأعضائها. وقد أقرت هذا العرف اتفاقية ڤيينا. وجاءت المادة ٣٦ تقول:

"١ – تمنح الدولة المعتمد لديها – وفقًا للأحكام التشريعية والتنظيمية التى تأخذ بها. إعفاءات من الرسوم الجمركية وغيرها من المستحقات المتصلة بها. خلاف مصاريف الإيداع والنقل والمصروفات المقابلة لخدمات مماثلة بالنسبة:

أ – للأشياء المخصصة للاستعمال الرسمى للبعثة.

ب – للأشياء المخصصة للاستعمال الشخصى للمبعوث أو لأفراد أسرته الذين يقيمون معه فى معيشة واحدة بما فيها الأشياء المعدة لإقامته.

٢ – يعفى المبعوث الدبلوماسى من تفتيش متاعه الخاص ما لم توجد مبررات جدية للاعتقاد بإنها تحوى أشياء لا تتمتع بالإعفاء المنصوص عليه فى الفقرة الأولى من المادة. أو أشياء يكون استيرادها أو تصديرها محظورًا بمقتضى تشريع الدولة المعتمدة لديها أو خاضعة للوائحها الخاصة بالحجر الصحى. وفى مثل هذه الحالة يجب ألا يتم التفتيش إلا فى حضور المبعوث الدبلوماسى أو ممثله المفوض فى ذلك."

وواضح أن النص يحيل إلى التشريعات الداخلية لمختلف الدول فى رسم حدود الإعفاءات الجمركية للمسائل التى ذكرها. ومن ثم رأينا الدول تنظم هذه الإعفاءات بقوانينها الخاصة. ومن ذلك أننا نرى أن القانون المصرى رقم ٥٧ لسنة ١٩٦١ ينظم الإعفاءات الجمركية الممنوحة لرجال السلك الدبلوماسى

الأجنبى فى مصر. وقد نص على أنه يعفى من الرسوم والعوائد الجمركية ومن إجراءات الكشف. وذلك بشرط المعاملة بالمثل وفى حدود تلك المعاملة ما يلى:

أ ـ الأمتعة الشخصية. وكل ما يرد للاستعمال الشخصى لرجال السلك الدبلوماسى والقنصلى المقيدين بالجداول التى تنشرها وزارة الخارجية وكذلك أزواجهم وأولادهم القصر.

ب ـ ما تستورده السفارات والمفوضيات والقنصليات من أثاث وأشياء بقصد الاستعمال الرسمى فيما عدا المواد الغذائية والمشروبات الروحية والأدخنة[1].

على أنه فى حالة الاشتباه فى احتواء أمتعة الدبلوماسى على ممنوعات أو على أشياء تخرج عن الإعفاء المقرر له. فإن تفتيشه يجب أن يتم فى حضور رجل السلك الدبلوماسى أو من يمثله.

حرية التنقل:

١٤٣ ـ من التسهيلات الضرورية لأداء الدبلوماسى لمهام وظائفه أن يسمح له بحرية الانتقال بين مختلف أجزاء الدولة. وإن كانت هذه الحرية تتحدد فى العادة بالقوانين واللوائح التى تصدرها الدولة فى خصوص الأماكن الممنوعة لأسباب تتصل بالأمن القومى. وإذا قامت الدولة بمخالفة هذا الالتزام. وحظرت على أعضاء البعثة التنقل بين ربوعها. فإن للدول الأخرى أن تعاملها بالمثل "راجع المادة ٢٦ من اتفاقية فيينا". ويلاحظ دائمًا أن القيود على حرية التنقل يجب أن تكون استثنائية وبدون تمييز بين بعثة دولة أخرى.

(١) راجع تفصيلات عن هذا الموضوع فى مؤلف محمد حافظ غانم. العلاقات الدبلوماسية والقنصلية. ص ١٤٥ وما بعدها.

حق رفع علم الدولة وشعارها:

١٤٤ ــ يعتبر حق رفع علم الدولة وشعارها على دار السفارة أو المفوضية من الحقوق التى استقر العرف الدولى على تقريرها للبعثة. كما يضعها رئيسها على منزله وعلى سيارته.

ويلحق بذلك أيضًا الحق فى إقامة الشعائر الدينية بمقر البعثة.

الإعفاء من بعض أحكام القوانين المحلية:

١٤٥ ــ أقرت اتفاقية فيينا العديد من الإعفاءات الأخرى من القوانين المحلية بالنسبة لرجال السلك الدبلوماسى نذكر منها ما يلى:

١ ــ الإعفاء من الخدمة العسكرية أو أية تكاليف أخرى ذات طابع قومى قد ترى الدولة فرضها على المواطنين فيها أو على من يقيمون فى أرضها، كما لو فرضت ضرائب لمواجهة حالة حرب أزمة طارئة تمر بها الدولة.

٢ ــ لا يجوز للدولة إذا كانت تأخذ بحق الإقليم ــ أى تمنح جنسيتها لكل من يولد على إقليمها ــ أن تفرض جنسيتها على أبناء المبعوثين الدبلوماسيين.

٣ ــ يعفى رجال السلك الدبلوماسى بالنسبة للخدمات المقدمة للدولة من أحكام الضمان الاجتماعى التى قد تكون نافذة فى الدولة، بل يسرى هذا الإعفاء على الخدم الخصوصيين للمبعوث بشرطين:

ــ ألا يكونوا من رعايا الدولة المعتمد لديها المبعوث أو من المقيمين فيها إقامة دائمة.

ـ ألا يكونوا خاضعين لأحكام الضمان الاجتماعى التى قد تكون نافذة فى الدولة المعتمدة أو فى أية دولة أخرى.

وقد ألزمت اتفاقية فيينا المبعوث الذى يستخدم أشخاصًا لا يسرى عليهم الإعفاء السابق أن يراعى الالتزامات التى تفرضها قوانين الضمان الجماعى على أرباب الأعمال. كما لا يمنع هذا الإعفاء الاشتراك الاختيارى للمبعوث فى نظام الضمان المعمول به فى الدولة.

مدى تمتع مختلف كل من أعضاء البعثة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية:

ذكرنا من قبل أن البعثة الدبلوماسية تتكون من عدة فئات هى:

أ ـ الممثلون الدبلوماسيون:

١٤٦ ـ وهؤلاء يتمتعون بكامل الحصانات والامتيازات الأجنبية. ومن أكبرهم درجة (سفير) إلى أقلهم فى الدرجات (الملحق). ويتمتع بها معهم زوجاتهم وأولادهم. وكل أفراد أسرتهم الذين يقيمون معهم أو يعتمدون عليهم فى معيشتهم. وذلك بشرط ألا يكونوا من مواطنى الدولة التى يقيمون فيها. على أن هؤلاء يتمتعون فقط بالحصانة القضائية بالنسبة للأعمال الرسمية التى يقومون بها أثناء تأدية وظائفهم. كما أن الدولة قد توافق على منحهم حصانات أخرى.

ب ـ الموظفون الإداريون والفنيون وأسرهم:

١٤٧ ـ يتمتعون بالحصانات والامتيازات الأجنبية التى قررتها اتفاقية فيينا بالشروط وفى الحدود الآتية:

١ ـ ألا يكونوا من مواطنى الدولة الموفد لديها أو ألا تكون إقامتهم الدائمة فيها. ومع ذلك يتمتع هؤلاء بالحصانات التى تسمح لهم بها الدولة. وعند ممارسة الدولة لاختصاصها الإقليمى بالنسبة لهم، يتعين عليها أن تتجنب التدخل فى شئون البعثة.

٢ ـ بالنسبة للإعفاءات الجمركية يستفيدون بها مرة واحدة. وبالنسبة للأشياء التى ترد لهم فى بدء إقامتهم فقط. كما أنهم لا يعفون من تفتيش حقائبهم أو ما يحملونه من أشياء عند دخولهم الدولة.

٣ ـ بالنسبة للإعفاء من الولاية القضائية المدنية والإدارية فإنها لا تسرى إلا بالنسبة للأعمال الرسمية. أما التصرفات الخاصة فتخضع لولاية القضاء.

جـ ـ <u>مستخدمو البعثة:</u>

١٤٨ ـ وهم يتمتعون بالحصانة القضائية عن أعمالهم الرسمية فقط. كما يتمتعون بالإعفاء من الضرائب والرسوم على الأجور التى يتقاضونها نظير عملهم. ويسرى هنا أيضًا شرط ألا يكونوا من مواطنى الدولة أو ممن يقيمون بها إقامة دائمة.

د ـ <u>الخدم الخصوصيون:</u>

١٤٩ ـ يتمتعون فقط بالإعفاء من الضرائب والرسوم على ما يتقاضونه من أجور. وبالحصانات الأخرى التى تسمح بها الدولة الموفد إليها. ويسرى هنا أيضًا قيد ألا يكونوا من مواطنى الدولة أو ممن يقيمون بها إقامة دائمة.

سريان الحصانات الدبلوماسية في الزمان:

١٥٠ ـــ من الطبيعي أن ترتبط الحصانة بالعمل الرسمي للمبعوث. ومن ثم فهي تسري منذ تاريخ تقديم أوراق اعتماده إن كان رئيسًا للبعثة، أو من تاريخ تسلم العمل وإخطار وزارة الخارجية بالنسبة لسائر أعضاء البعثة. ومع ذلك فتسهيلا للعمل الدبلوماسي رأينا العمل بين الدول يجيز تمتع المبعوث بحصاناته من وقت وصوله إلى إقليم الدولة، وذلك حتى يتمتع بالحصانات التي تمنح له في المطارات أو الموانئ التي يصل منها. ولقد أقرت الدول في اتفاقية ڤيينا هذا العمل، وورد بها نص يقول "كل شخص له الحق في المزايا والحصانات، ويستفيد منها منذ دخوله أرض الدولة المعتمد لديها لشغل مركزه، وفي حالة وجوده أصلا في هذه الدولة، منذ إبلاغ تعيينه إلى وزارة الخارجية أو إلى أي وزارة أخرى يتفق عليها.

وينتهي تمتع العضو بالحصانات منذ انتهاء مهمته الرسمية أو عمله في البعثة. ومع ذلك جرى العمل وأقرت اتفاقية ڤيينا بقاء العضو متمتعًا بالحصانات والامتيازات إلى الفترة المناسبة لتدبير شئونه ومغادرته إقليم الدولة، وذلك حتى في حالة وجود نزاع مسلح. ويستمر أسرة من توفي من أفراد البعثة في التمتع بالامتيازات والحصانات التي يستحقونها حتى تجهيز أمورهم والحصول على مستحقات مورثهم[1].

وتثور بعض الصعوبات في الحالة التي تنتهي فيها مهمة المبعوث بالاستقالة أو بالفصل، مع تفضيله استمرار الإقامة في الدولة المعتمد

---

(١) راجع المادة ٣٩ من اتفاقية ڤيينا.

لديها. فما هو الحكم فى التصرفات التى تمتعت بالحصانة من قبل. هل تزول عنها الحصانة وتحق مساءلته عنها؟

١٥١ ـ تزول الحصانة بأثر رجعى عن التصرفات الخاصة دون الرسمية. وقد أقرت اتفاقية فيينا هذا الحكم فى المادة ٣٩ التى جاءت تقول: "تستمر الحصانة بالنسبة للأعمال التى يقوم بها هذا الشخص ـ عضو البعثة ـ أثناء مباشرة مهامه كعضو فى البعثة". ويمكن أن تستخلص من هذا النص بمفهوم المخالفة أن الأعمال لا تتصل بالمهمة الرسمية للمبعوث يمكن مساءلته عنها بمجرد انتهاء وظيفته[1].

حصانات الدبلوماسيين أثناء مرورهم بدولة أخرى:

١٥٢ ـ نبحث فى هذه الفقرة عن مدى الحصانات الدبلوماسية التى يتمتع بها المبعوث عند مروره بدولة ثالثة فى طريق ذهابه إلى الدولة المعتمد لديها أو عودته إلى دولته. كما نجد أن الدبلوماسي كثيرًا ما يتوجه إلى دولة ثالثة لقضاء أجازة نهاية الأسبوع فيها مثلا أو للاستشفاء أو لشراء لوازم له. إلى غير ذلك من الأغراض.

وقبل اتفاقية فيينا لم تكن هناك قواعد ثابتة بهذا الصدد. وقد أعطت محاكم بعض الدول لهم نفس الحصانات المقررة لهم فى الدولة المعتمد لديها. وإن كان لم يعرف إذا كان ذلك ناجًا من قاعدة عرفية أو على أساس المجاملة[2].

---

(١) راجع على صادق أبو هيف. القانون الدبلوماسى بعد اتفاقية فيينا. المرجع السابق ص ٢٣٦.

(٢) سورش. موجز القانون الدولى. المرجع السابق ص ٤١٢.

وجاءت جامعة هارفارد لتضع فى التقنين الذى أعدته للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية نصًا[1] يقول بأن الدولة الثالثة تلتزم بأن تمنح الدبلوماسى الذى يمر بإقليمها، مع أسرته، وكذلك الإداريين، الحصانات والامتيازات الضرورية لتسهيل عبورهم. ويخضع هذا الواجب المحدد لشرط مؤداه، أن تعترف الدولة الثالثة بالدولة الموفدة، وأن تقوم الأخيرة بإخطارها بالصفة الرسمية للدبلوماسي.

ولقد تأثرت اتفاقية فيينا بهذا النص، وإن أوردت تنظيمًا أكثر تفصيلا. فقد جاءت المادة ٤٠ تقول:

١ ـ إذا كان المبعوث يمر أو يوجد بإقليم دولة ثالثة.. وذلك لتوجيهه لأداء مهامه أو لتسلم وظيفته أو فى طريق عودته إلى بلده، فتراعى هذه الدولة منح كافة الحصانات الضرورية لتمكينه من المرور أو العودة. ويراعى ذلك أيضًا بالنسبة لأفراد أسرته الذين يستفيدون من المزايا والحصانات، سواء كانوا فى صحبة المبعوث أو كانوا مسافرين إنفرادًا للحاق به أو للعودة إلى بلدهم.

٢ ـ فى الظروف المماثلة لتلك المنصوص عليها فى الفقرة الأولى من المادة، يجب على الدول الأخرى ألا تعوق المرور فى إقليمها بالنسبة لأعضاء البعثة من الإداريين والفنيين و المستخدمين وأفراد أسرهم.

٣ ـ تمنح الدول الأخرى للمراسلات ووسائل الاتصال الرسمية الأخرى المارة بها، ومن بينها الرسائل الاصطلاحية أو الرمزية، نفس الحرية والحماية التى

---

(١) المادة ١٥ من التقنين.

تمنحها الدولة المعتمد لديها. وتمنح كذلك للرسل الدبلوماسيين بعد حصولهم على تأشيرة دخول حيث تلزم هذه التأشيرة. كذلك للحقائب الدبلوماسية المارة بها. ذات الحرمة والحماية التى تلتزم الدولة المعتمد لديها بمنحها لهم.

٤ ـ التزامات الدول الأخرى المنصوص عليها فى الفقرات السابقة تراعى أيضًا بالنسبة للأشخاص المذكورين فى هذه الفقرة. وكذا بالنسبة للمراسلات والحقائب الدبلوماسية. إذا كان وجودهم على أرض الدولة الثالثة ناجًا عن قوة قاهرة.

ونلاحظ على هذا النص:

ا ـ الحصانات التى تمنحها الدولة الثالثة:

١٥٣ ـ تقتصر هذه الحصانات على ما هو ضرورى منها للمرور أو العبور كعدم تفتيش حقائب المبعوث. وكإعفائه من الرسوم الجمركية. وكتسهيل عملية الدخول والخروج إلى غير ذلك من المسائل المتصلة بالعبور. فلا يشمل حصانات الإقامة أو المسكن أو الإعفاء من ضرائب الدخل مثلا.

٢ ـ شروط منح الحصانة:

١٥٤ ـ (١) أن يمر المبعوث أو يوجد بشكل مؤقت فى إقليم الدولة. فلا يشمل ذلك إذن إقامة المبعوث لفترة طويلة فيها. وإذا أطال المبعوث المدة بغير مبرر. فلا تلتزم الدولة بإعطاء الحصانة له.

(٢) أن يكون سبب المرور، إما الذهاب إلى مقر العمل أو العودة منه إلى بلده أو بقوة قاهرة، كنزول الطائرة في الميناء الجوى للدولة لسبب طارئ مثلا. فلا يتمتع بالحصانة من ذهب للاستشفاء أو للتنزه في الدولة.

٣ ـ نطاق الحصانة من حيث الأشخاص والأشياء:

١٥٥ ـ تشمل الحصانة المبعوثين وأسرهم وكذلك الأعضاء الإداريين والفنيين للبعثة وحتى ولو لم يكونوا برفقتهم. وتسرى الحصانة على وسائل الاتصال المختلفة بما فيها الحقائب الدبلوماسية. ونلاحظ هنا أن الاتفاقية لم تشترط ـ كما هو الحال في تقنين هارفارد ـ اعتراف الدولة الثالثة بالدولة الموفدة، أو إخطارها الرسمى من الدولة الموفدة بالبعثة الرسمية للمبعوث. ولعل سبب الاستغناء عن هذا الشرط، هو أن الصفة الدبلوماسية تتضح من جواز سفر الدبلوماسى، وكذلك من تأشيرة الدخول الموجودة على جواز السفر.

الأساس القانوني للحصانات الدبلوماسية:

١٥٦ ـ اختلف الفقه في رؤية الأساس الذى قبلت بمقتضاه الدول أن تعامل الممثلين الدبلوماسيين هذه المعاملة المتميزة، ونجد في هذا الصدد ثلاثة آراء متميزة:

الرأى الأول:

١٥٧ ـ والمتمثل فيما عرف قديمًا باسم نظرية عدم التواجد الإقليمى Exterritorialité. ولقد استخدمت هذه النظرية في البداية في تبرير حصانات رؤساء الدول، على أساس الافتراض بأن رئيس الدولة عندما

يسافر إلى دولة أخرى لا يغادر دولته الأصلية وإنما يظل فيها. فإقليم دولته يمتد معه. ولا يوجد ــ تبعًا لذلك ــ على إقليم الدولة الأخرى.

وعلى هذا الأساس نفسه بدأنا نرى تفسيرات فقهية لحصانات البعثة الدبلوماسية والممثلين الدبلوماسيين. فلما كان مقر البعثة لا يوجد فى إقليم الدولة، كان من الطبيعى ألا تسرى قوانينها عليه، وأن يظل خاضعًا لقانون الدولة الموفدة. ولعل ذلك هو ما يفسر لنا حق الملجأ. وعدم إمكان سلطات الدولة المعتمد لديها اقتحامه. ونفس هذا المنطق هو ما تقول به النظرية بصدد الممثلين الدبلوماسيين.

ونستطيع أن نقول إن هذه النظرية قد هجرت من الفقه الآن. لأنها قائمة على خيال غير حقيقى. كما أنها تؤدى إلى توسيع دائرة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية بشكل غير طبيعى. ولا يتفق مع ما ارتضته الدول فى اتفاقية فيينا، التى أكدت فى نصوص عديدة على خضوع الممثلين لأنظمة الدولة وقوانينها[1]. ويكفى للتدليل على فسادها، وخاصة الآن، أن بعض الدول كانت تتطالب بإعفاءات تتناول الحى أو المنطقة كلها التى توجد بها مقر البعثة أو المفوضية.

---

(١) من ذلك نص المادة ٤١ التى جاءت تقول:

١ ــ يجب على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات، مع عدم الإخلال بها، احترام قوانين الدولة المعتمدين لديها وأنظمتها.

٢ ــ ويجب عليهم كذلك عدم التدخل فى شئونها الداخلية.

٣ ــ يجب ألا يستخدم دار البعثة بأية طريقة تتنافى مع وظائف البعثة كما هى مبينة فى هذه الاتفاقية أو فى غيرها من قواعد القانون الدولى العام أو فى إية إتفاقات خاصة نافذة بين الدولة المعتمدة، والدولة المعتمد لديها.

ومع ذلك فما زال جانت كبير من الفقه يعتمد هذه النظرية بالنسبة لرؤساء الدول وللملوك علي وجه الخصوص، وذلك على أساس أن رئيس الدولة هو السلطة العليا فيها، والرمز المعبر عن سيادتها، ولما كان من القواعد الرئيسية للقانون الدولى عدم خضوع دولة لأخرى، فإنه من الطبيعى ألا يخضع رئيس الدولة فى دولة أخرى لسلطتها. فلما كانت الدول متساوية قانونًا، فإن رؤساءها المعبرين عن إرادتها متساوون إيضًا، ومبدأ المساواة بينهم ينفى خضوع أحدهم للآخر[1].

ونحن نرى أنه سواء بالنسبة لرؤساء الدول أم للبعثات الدبلوماسية للخارج فإن الأمر لا يحتاج إلى الافتراض لكى تؤسس حصانتهم، فهذه الحصانات تعتمد الآن على عرف دولي وعلى قواعد وضعية، ومن ثم يجب البحث فيما يبرر هذه القواعد من أفكار أخرى مثل الضرورات الاجتماعية، أو العدالة أو المصالح المشتركة إلى غير ذلك.

الرأى الثانى: نظرية الصفة التمثيلية:

La théorie du caractére représentatie

١٥٨ ــ وهذا ما فعله بعض الفقهاء، فاسندوا الحصانات الدبلوماسية إلى الصفة التمثيلية التى يتمتع بها رئيس الدولة ومثليها عندما

---

(١) من مؤيدى هذه النظرية الفقه الفرنسى بشكل عام، راجع:

- Bluntchli, Le droit international codefié, paris 1881, P. 121.

- De Martens, Précis du droit des gens moderne de l'Europe, 1964, Liv. V T. II P. 10.

- Haffer, Le droit international de l'Europe, Paris 1883, P.126.

يتواجدون بالخارج، والضرورات الدولية التى تلزم الدول بضرورة معاملتهم بصورة لا تؤذى استمرار العلاقات بين الدول.

فلما كانت الدولة هى أعلى الأشخاص الدولية، ولها سيادتها وعظمتها فى المجتمع الدولى، فيجب إحاطة ممثليها بمزايا وحصانات تسير مع هذه السيادة والعظمة التى تتمتع بها الدول.

ومع ذلك فلقد انتقدت هذه النظرية بدورها على أساس أنها لا تصلح لتفسير الحصانات التى يتمتع بها المبعوثون خارج عملهم الرسمى، فلا تفسر الإعفاءات الأخرى التى تمتعون بها بصفتهم الشخصية، والامتيازات التى تقررها لهم الدول من باب المجاملة[1].

<u>الاتجاه الثالث: نظرية ضرورات الوظيفة:</u>

١٥٩ ـ وهو الاتجاه الحديث الذى ينحو أصحابه إلى القول بأن أساس الحصانات والامتيازات المقررة للمبعوثين هو ضرورة قيامهم بوظائفهم خير قيام، فالحصانات وفقًا لهذه النظرية مقررة للوظيفة الدبلوماسية، وما تقتضيه من ضرورة قيام التعاون الدولى واستمرار العلاقات الودية بين الدول، فالموظف الدبلوماسى لا يمكنه القيام بعمله على الوجه الأكمل إذا قررنا خضوعه بصور كاملة لقانون الدولة المعتمدة، لذا لابد من إعفائه منها إلى الحد اللازم للقيام بعمله دون أن نتجاوز ذلك، ويشايع الحديث كله تقريبًا هذا الاتجاه[2].

(١) راجع محمد حافظ غانم، المبادئ ص ٥٨١ عائشة راتب، التنظيم الدبلوماسى والقنصلى، المرجع السابق ص ١٢٨.

(٢) راجع فى عرض مختلف الاتجاهات الفقهية:=

ونحن نرى أنه لا فارق نظرى كبير بين النظريتين الثانية والثالثة، فالوظيفة التى تقرر لها الحصانات هى وظيفة تمثيل الدول لدى الدول الأخرى. ومن ثم فالارتباط واضح بين النظريتين. ولعل ذلك هو ما تأثرت به اتفاقية فيينا تمامًا عندما ذرت ديباجتها "أن الغرض من الحصانات ليس تحقيق فائدة الافراد. بل ضمان الاداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية باعتبارها ممثلة للدول[1].

١٦٠ ــ وهكذا نجد أن أحكام الحصانات كما وردت فى اتفاقية فيينا قد تأثرت بفكرتى الوظيفة والصفة التمثيلية فى نفس الوقت.

ــ فمن ناحية نجد تأثير فكرة الوظيفة واضحًا فى تقرير حصانات وامتيازات للموظفين الإداريين والفنيين فى البعثة ما رأينا "لأن هؤلاء الأفراد يتولون أعمالا تعتمد على الثقة وتعد بالنسبة للبعثة أكثر أهمية من المهام التى يقوم بها بعض أفراد الدبلوماسى".

فطبقًا للتعليق الذى أرفقته اللجنة مع مشروع الاتفاقية. فإن سكرتير السفارة. أو موظف الأرشيف يمكن أن يؤتمن على الأسرار والأمور المتعلقة بالبعثة أكثر من أفراد الطاقم الدبلوماسى، وبذلك تكون حاجته

H. J. Reynaud, Les relations et immunetes deplomatiques, R. D. I., 1958, P.= 415. SS, Genet. Traité de diplomatie er droit diplomatique, 1931, tl Briggs, The Law of Nations, London 1953, P. 763.

(١) ورد فى تعليق لجنة القانون الدولى على مشروع اتفاقية فيينا أن اللجنة قد تأثرت بنظرية مصلحة الوظيفة عند حل المشاكل التى لم تتمكن من حسمها بسبب غموض الحلول المستفادة مما جرى عليه العمل. مع عدم إهمال نظرية الصفة التمثيلية لرئيس البعثة وللبعثة ذاتها.

للحماية بقدر هذه الأهمية ضد أى ضغط ممكن من جانب الدولة المعتمد لديها. وهذا التوسع يفيد الدول الكبرى التى تضم بعثاتها الدبلوماسية عددًا كبيرًا من الموظفين على اختلاف أنواعهم الأمر الذى كان محلا لمعارضةالعديد من الدول الصغرى[1].

ومن هذا القبيل نجد حرص الاتفاقية على أن تمنح الدولة المعتمد لديها سلطات قبل الممثلين الدبلوماسيين تصل إلى حد طردهم من إقليم الدولة. فليس من قبيل الأعمال الوظيفية أن يسىء المبعوث إلى الدولة أو يعمل ضد مصالحها.

١٦١ ــ ومن ناحية أخري نجد صدى واسعًا لنظرية الصفة التمثيلية فى الحصانات التى اعترفت بها اتفاقية فيينا للمبعوثين. من ذلك الصفة المطلقة التى أقرتها المادة ٢٢ منها لمقر البعثة. والذى يتجاوز كثيرًا مقتضيات الوظيفة. وما رأيناه من الامتيازات المقررة للدبلوماسيين حتى ولو كانوا يعبرون أقاليم الدول الأخرى. وكذلك فى تقرير امتيازات وإعفاءات من الخضوع للقوانين الداخلية لأسر المبعوثين. وصعوبة ربط مثل هذه الامتيازات بفكرة ضرورات الوظيفة.

---

(١) عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية. المرجع السابق ص ١٧٣. ولهذا السبب نجد أن جمهورية مصر العربية قد تحفظت على النص الذى أقر لهؤلاء الموظفين بالحصانات "نص المادة ٢/٣٧" . ولم تكن غالبية الدول تمنحهم حصانات تذكر. بينما كانت الدول الكبرى. كالولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا تسير على منحهم حصانات كبيرة. ولعل دافعها إلى ذلك أن تعاملها الدول الأخرى بالمثل فتتمكن من زيادة طاقم بعثاتها الذى يؤدى لها مهامًا متعددة. قد لا تخلو من طابع الإضرار بالدول الصغرى المعتمدين لديها.

ثالثًا: الامتيازات المالية فى الشريعة الإسلامية

١٦٢ ــ يقرر فقهاء المسلمين مبدأ أعفاء المبعوث من الضرائب والرسوم عند دخوله أو خروجه من الدولة الإسلامية، وذلك على أساس قاعدة "المقابلة . أو المعاملة بالمثل" فإذا كانوا لم يأخذوا من تجار المسلمين ولا من رسلهم شيئًا، لم يأخذ المسلمون منهم شيئًا". "وعند سفر الرسول تعفى أمتعته من كل عشر، ولا يتعرض له"[1].

ويسمح للمبعوث أن يخرج بأية حاجات أو بضائع.

هذه هى المبادئ العامة فى الفقه الإسلامى . ولكن الفقهاء قد وضعوا قيودًا على هذه المبادئ لمصلحة المسلمين والدولة الإسلامية.

فإذا تجاوز المتاع الذى دخل به الرسول حدود حاجته وثبت أنه جاء به لغرض التجارة . فيؤخذ عليه العشر . كذلك فى الخروج لا يسمح أن يخرج بأشياء تزيد من قوة دولته على حساب الدول الإسلامية. ويعبر الفقهاء عن هذه القاعدة بقولهم إنه لا يجوز للرسول أن يرجع إلى دار الحرب ومعه سلاح ولا كراع ولا رقيق مما أسر من أهل الحرب . فإن اشتروا من ذلك شيئًا . يرد على الذى باع لهم ويرد الثمن إليهم.

والكراع يطلق على الخيل . الأداة الرئيسية للقتال فى تلك الفترة . لذلك يحرم أخذه أو أخذ مسببات القوة الأخرى التى ستوجه إلى المسلمين يومًا كالعبيد والأسرى، على خلاف الثياب والمتاع وما شاكله، فلا يمنع الرسول من الخروج به.

---

(١) ابن الفراء، رسل الملوك، المرجع السابق ص ١٤٢ ويقرر المذهب الشافعى بهذا الصدد أنه "لا يؤخذ من حربى دخل دارنا رسولا" مغنى المحتاج لابن قدامة، الجزء الرابع ص ٢٤٧.

ومثل هذه الحدود يجب أن تراعيها الدول الآن ، خاصة بعد سوء استخدام المبعوثين للامتيازات المالية على الخصوص ، وقيامهم بالتجارة فى أحايين كثيرة سرًا.

١٦٣ ــ إلى هنا قد استعرضنا موقف الفقه الإسلامى من الحصانة الدبلوماسية . ولم نتعرض لوضع البعثة ككل ومقرها لأن الشريعة لم تعرف التمثيل الدائم . ومع ذلك لا تمنع الشريعة الإسلامية من قيام تمثيل دائم بينها وبين الدول الأخرى . لأن ذلك يحقق مصلحة المسلمين . مع ضرورة أن نلاحظ أن الشريعة الإسلامية لا تقر مظاهر الترف والإسراف التى ترتبط بالتمثيل الدبلوماسى فى العصر الحاضر ، كما أن مثل هذا التمثيل لا ينبغى أن يقام إلا إذا ثبت تحقق فوائد أكيدة للدولة الإسلامية لا كما نرى اليوم من دأب الدول على إقامة التمثيل ولو لم يكن هناك تعامل تجارى أو اقتصادى أو تأثير سياسى أو استراتيجى له أهميته لأن نفقات التمثيل السياسى باهظة، وتستنفد الكثير من أموال الدول.

ويمكن أن نستهدى بوضع المستأمن فى الدول الإسلامية، فقد أجاز الفقهاء أن يقيم الأجانب على أرض الدولة الإسلامية بعقد خاص "عقد الأمان" وفقًا لشروط خاصة تتصل باحترام أنظمة وعقائد الدولة الإسلامية، ولمدد معينة على تفصيل ليس هنا موضعه.

وإذا كان من أهداف التمثيل فى الدولة الإسلامية نشر الدعوة الإسلامية ، فإن فكرة التمثيل الدائم بين الدول الإسلامية والدول الأخرى

تتيح فرصًا مواتية لتحقيق هذا الهدف ، وإن كان ذلك يحتاج إلى إدخال تعديلات على النظام الدبلوماسى القائم بين الدول والذى ترسم أهدافه ووسائله اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١.

كلمة أخيرة عن موقف الشريعة من تأسيس الحصانات الدبلوماسية. فهى أولا ترفض منطق النظرية الأولى – نظرية الإمتداد الإقليمى – لأن للدولة الإسلامية اختصاصًا بمحاكمة الرسل كما ذكرنا. كما أن البعثات الدائمة لم توجد فى الشريعة. وبالنسبة لنظرية الصفة التمثيلية، فهى أيضًا بعيدة عن منطق إقرار الحصانات للرسل. ولعل أقرب تصوير لبناء الحصانة فى الفقه الإسلامى، هو ما تقول به نظرية الوظيفة. فالفقه الإسلامى يجعل على عاتق الدولة الإسلامية تسهيل مهمة الرسول وتمكينه من أداء مهمته وتأمينه حتى يخرج من حدود الدولة الإسلامية. بغير أن تسمح له بمظهريات التمثيل الدبلوماسى الحديث. وفوق ذلك لا تلتزم الدولة الإسلامية بشىء.

المبحث الخامس

انتهاء التمثيل الدبلوماسى

١٦٤ ــ كما درسنا كيف يولد التمثيل الدبلوماسى بين الدول. وما يعتريه أثناء قيامه من عوامل. نبحث هنا كيف ينتهى.

والواقع أن هناك أكثر من سبب لانتهاء مهمة البعثة كلها. كما أن هناك أسباب لانتهاء مهمة المبعوث فقط. وقد عالجت هذه المشاكل بشكل مفصل اتفاقية ڤيينا. لذا سنكتفى بشرح أحكامها.

أولاً: انتهاء مهمة البعثة كلها:

تنتهى مهمة البعثة والممثلين الدبلوماسيين للدولة لعدة أسباب أهمها:

قطع العلاقات الدبلوماسية أو استدعاء البعثة:

١٦٥ ــ وهى من أخطر التدابير السياسية التى قد تلجأ إليه الدول. ومن الطبيعى أن يكون قطع العلاقات أشد وطأة من الاستدعاء المؤقت أو الدائم لإحدى البعثات. وعمومًا كل هذه التدابير تعنى أن العلاقات بين الدولتين قد وصلت إلى حد كبير من التوتر.

الحرب:

١٦٦ ــ وهى أيضًا من أشد التدابير الدولية لما يعنيه من زوال حالة السلام وحلول حالة العنف محلها. ومن المتفق عليه أن الحرب بين الدولتين تنهى العلاقات الدبلوماسية بينهما.

١٦٧ ــ وقد استقر العرف الدولى على أنه فى أى من هذه الحالات التى تنتهى مهمة البعثة فيها، يجب حراسة مقر البعثة، واختيار دولة ثالثة لتقوم بهذه الحراسة وبرعاية مصالح الدول التى أوقفت أو ألغت التمثيل الدبلوماسى بينها.

وقد قننت هذا العرف المادة ٤٥ من اتفاقية فيينا التى قررت الأحكام الآتية:

" يجب على الدولة الموفد لديها ــ حتى فى حالة وجود نزاع مسلح ــ أن تحترم وأن تحمى دار البعثة وأموالها ووثائقها".

"ويجوز أن تعهد الدولة المعتمدة إلى دولة ثالثة بحراسة أموال البعثة ومحفوظاتها بشرط قبول الدولة المعتمد لديها".

"كما يجوز أيضًا للدولة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة".

وألزمت الاتفاقية الدولة الموفد إليها بأن تمنح للممثلين التسهيلات اللازمة لتمكنهم هم وأسرهم من مغادرة إقليمها فى أسرع وقت ممكن حتى مع وجود نزاع مسلح.

كما أوجبت عليها أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لنقلهم وأموالهم (المادة ٤٤ من الاتفاقية).

وظائف الدولة الثالثة[1]:

١٦٨ ــ ونخلص من ذلك إلى أنه فى حالة انعدام التمثيل الدبلوماسى بين

(١) راجع محمد حافظ غانم. المبادئ . المرجع السابق ص ٦٠٤.

دولتين. يجوز أن تقوم دولة ثالثة بمهمة رعاية المصالح. وتقوم هذه الدولة على الخصوص بما يلى:

١ ــ الإشراف على المفاوضات الخاصة بترحيل الدبلوماسيين وأسرهم وتبادلهم بين الدولتين.

٢ ــ حماية أشخاص رعايا الدولة الموفدة الموجودين بإقليم الدولة الأخرى والمحافظة على أموالهم.

٣ ــ الإشراف على تبادل الأسرى ــ فى حالة الحرب ــ ومعاونة الصليب الأحمر فى مهمة التحقق من شخصياتهم وتنظيم تبادلهم.

٤ ــ الإشراف على أموال الدولة الموفدة لدى الدولة المستقبلة.

ومن ناحية أخرى، قد تنتهى مهمة المبعوث فقط، وليس البعثة كلها فى حالة من الأحوال الآتية:

(١) الاستدعاء:

١٦٩ ــ تنتهى مهمة المبعوث باستدعائه من قبل الدولة الموفدة ويكون الاستدعاء لعدة أسباب ، كفصله، أو تعيينه فى منصب آخر أو إحالته إلى المعاش. وقد يكون الاستدعاء تلبية لرغبة الدول الموفد إليها. كما لو أساء المبعوث التصرف أو ارتكب جريمة أو اعتبرته هذه الدولة شخصًا غير مرغوب وتلتزم الدولة الموفدة فى مثل هذه الأحوال بإخطار الدولة الموفد إليها بانتهاء مهمة المبعوث.

(٢) الطرد:

١٧٠ ـ رأينا أنه إذا ارتكب المبعوث أفعالا تمثل خطورة على كيان الدولة، جاز لها أن تطرده من إقليمها أو تكلفه بالرحيل عنها. وتلتزم هنا بإمهاله الفترة الكافية لتدبير شئونه.

ويلاحظ هنا أن هذا الإجراء يتخذ من قبل الدولة الموفد إليها مباشرة دون إخطار دولته، وهذا ما يفرق هذا الإجراء عن الاستدعاء، ومن ثم يكون في الحالات التي تنطوي على قدر من الجسامة.

ولقد قامت مصر بطرد السفير التركي منها في يناير عام ١٩٥٤م، لتعمده إهانة رجال الثورة المصرية عقب قيام النظام الجديد في مصر.

(٣) تغيير رئيس الدولة:

١٧١ ـ ويحدث ذلك في حالة الوفاة أو تغير نظام الحكم في الدولة أو انتهاء مدة الرئيس السابق، واعتلاء رئيس آخر للحكم.

فوفقًا للرأي الراجح في الفقه يلتزم السفير أو الوزير المفوض بتقديم أوراق اعتماد جديدة، خلافًا للقائم بالأعمال الذي تعتمد أوراقه لدى وزير الخارجية[1].

١٧٢ ـ ومع أن معظم هذه المشاكل لم تكن لتثور في الدولة الإسلامية إلا أن فقهاء المسلمين قد تعرضوا لبعضها.

---

(١) هناك آراء تتجه إلى القول بأن ذلك يلزم فقط في حالة تغير الملوك دون رؤساء الجمهوريات. راجع في ذلك: حافظ غانم المبادئ ص ٦٠٣.
ويلاحظ دائمًا: أن مثل هذا التغيير لا يؤثر في أسبقية المبعوثين.

فمثلا تعرضوا لحالة قيام حرب بين الدولة الإسلامية والدولة التى أرسلت المبعوث. فهذا يجيز للدولة الإسلامية أن تطلب من المبعوث الرحيل. إعمالاً لحق النبذ ــ أى نبذ الأمان الضمنى الذى يسمح للمبعوث بالإقامة فى دار السلام ــ إعمالا لقوله تعالى: "وإما تخافن من قوم خيانة فانبذ إليهم على سواء...". والمنبوذ إليه يظل آمنًا من أن يحلق به أى سوء حتى يخرج من دار السلام، بل وحتى يجتاز ما عساه يكون لها من ممتلكات منفصله عن هذه الحدود. إذا كانت من الضرورى للرسول أن يمر بها فى طريق عودته إلى بلده[1].

وقد عرف العرب قبل الإسلام، رد الرسل والسفراء لنفورهم منهم بسبب أعمال سيئة قاموا بها. أو حتى لكراهية طارئة لهم من جانب المرسل إليه.

ولكن الإسلام يختلف عن العرف الدبلوماسى السائد فى ضرورة تجديد السفير لأوراق اعتماده إذا مات رئيس الدولة الموفودة . إذ لا ضرورة لذلك. لأن القاعدة فى الإسلام هى أن الحماية التى يمنحها للرسل. حماية مفروضة ويجب على كل المسلمين احترامها. ولو تبدل ولى الأمر الذى أرسل إليه المبعوث أو مات. تأسيسًا على أن الواجبات الدينية العامة يستوى فيها المسلمون جميعًا.

---

(١) راجع مغنى المحتاج لابن قدامة المرجع السابق جـ ٤ ص ٣٥٩.

الباب الثانى

التمثيل القنصلى

الفصل الأول

التطور التاريخى للتمثيل القنصلى

١٧٣ ـ من المؤكد أن التمثيل القنصلى أسبق فى ظهوره من التمثيل الدبلوماسى، ذلك أن التمثيل الدبلوماسى يعتمد على العلاقات الرسمية للدول، بينما يقوم التمثيل القنصلى على العلاقات التجارية التى يقيمها الأفراد فى الدول الأخرى وهى أقدم ظهورًا من علاقات الدول الرسمية فيما بينها البعض. فمنذ وقت بعيد عرفت التجارة الدولية ونزح كثير من الأفراد عن دولهم لتبادل الصفقات والمنتجات مع التجار الموجودين فى الدول الأخرى، كما مارس بعض أرباب الحرف نشاطًا مماثلا. ولما كانت قوانين الدولة المقيمين فيها وأنظمتها لا تناسبهم، فقد اختاروا واحدًا منهم ليقوم بالفصل فيما ينتج من منازعات بينهم، وفقًا لقوانينهم، وهذا هو النظام الذى عرف فى العصور الوسطى باسم القنصل التاجر أو القنصل القاضى.

على أن هذا النظام قد بدأ يوجد منذ الحضارات القديمة وفى الحضارة اليونانية والرومانية على الخصوص. وسنرى الصورة التى وجد هذا النظام فيها قبل أن نتكلم عن صورته فى العصور الوسطى سواء فى الدولة الإسلامية أم فى أوروبا الغربية، ثم كيف تطور فى العصور الحديثة.

١٧٤ ــ عرفت الحضارة المصرية القديمة النظام القنصلى، وذلك فيما يرويه هيرودوت الذى ذكر أن المصريين منحوا الجالية اليونانية التى نزحت للتجارة فيها ــ حق اختبار قاض من بينهم يقوم بتطبيق قانونهم عليهم.

١٧٥ ــ وعرفت الهند القديمة نظامًا مشابهًا بسماحها بأن يمثل طبقة الأجانب فيها أحدهم، يتولى أيضًا مهمة الفصل فى مشاكلهم.

١٧٦ ــ أما فى العصر اليونانى فقد اختلفت الصورة فيه بعض الشىء إذ أن الأجانب الذين وجدوا على أراضيها كانوا يختارون من يقوم برعايتهم ويتولى مصالحهم ليس من بينهم هم، بل من بين مواطنى المدينة الذين يتواجدون عليها ما أوجد نظامًا مشابهًا لنظام القناصل الفخريين، عرف باسم Proxi auay وكان من يتولى هذه المهمة يمارس بعض الاختصاصات التى مارسها بعد ذلك القناصل مثل حماية مصالح التجار الأجانب الذين اختاروه، وتقديمهم إلى الأشخاص المهمين فى دولته وإلى الهيئات الرسمية والدينية فيها، كما كانوا يهتمون بتصريف المنتجات التى يردون بها، وأخيرًا كانوا يقومون ببعض الخدمات القانونية لهم، كالشهادة على وصاياهم، وإدارة تركات من يموتون وهكذا[1].

١٧٧ ــ وفى العصر الرومانى، انتقل النظام الذى وجد في المدن اليونانية فى

(١) تقرير الأستاذ Francis Déak إلى لجنة القانون الدولى، الكتاب السنوى للجنة عام ١٩٥٧، الجزء الثانى، ص ٧١ وما بعدها.

البداية. ثم زال وحل محله نظام بريتور الأجانب الذى كلف بحسم المنازعات التى تثور بين الأجانب الموجودين على أقاليم الدولة الرومانية. والذى كان يطبق قواعد مختلفة عن تلك التى كان يطبقها بريتور المواطن مما أوجد قانونًا رومانيا آخر بجانب القانون المدنى، هو قانون الشعوب. والذى اتسم بعدم الإغراق فى الشكليات والتعقيدات التى ميزت القانون المدنى.

قام بريتور الأجانب إذن بالمهمة التى كان يقوم بها القناصل فى البداية. واهتم بوضع قواعد مرنة لكى تتمشى مع اعتبارات نمو التجارة الدولية وعدم إخضاع الأجانب ـ وهم فى الفكر الرومانى أقل درجة ـ لنفس القواعد التى يخضع لها المواطنون الرمانيون.

النظام القنصلى فى العصور الوسطى:

١٧٨ ـ وكان المناخ الملائم لتزايد التجارة الدولية فى العصور الوسطى، دول حوض البحر المتوسط الإيطالية والفرنسية. ويشير الكتاب إلى أن التجار الذين ينتمون لدولة معينة أو مدينة معينة وينطلقون إلى دولة أخرى للتجارة كانوا يعيشون فى حى واحد ويكونون جالية وطنية لها معابدها المستقبلة وعاداتها وأنظمتها المتميزة. وجرت عادتهم على أن يختاروا أحدهم ليقوم برعاية مصالحهم، والفصل فى المنازعات التى تنشأ بينهم وأطلق على مثل هؤلاء الأشخاص ابتداء من القرن الثانى عشر اسم القنصل القاضى.

١٧٩ ـ وبعد أن انتشر الإسلام . وجد المجال واسعًا للتبادل التجارى بين الدول

العربيــة الإسلامية التى وجــدت فى حوض البحر المتـوسـط و الدول الأوروبية الموجودة على الشـواطئ الغربية المقابلة. وانـتـقلت جماعات من التـجار بين هذه الدول، وطبــقت نفس النظام فـيهـا. واعتـرف المسلمون للأجـانب بحق تطبيق قـوانينهم أخذًا بقاعـدة إسلاميـة تقضى بترك الذمـيين وما يدينون به. وأعطتـهم الدولة العـثمـانيـة إعفـاءات واسـعة فى مـرحلة تاليـة من تطبيق القـوانين الوطنية عليهم. مما كـا له أثره فى ظهور نظام الامتـيازات الأجنبـية فـى الدول الإسلامـيـة المختلفـة والذى لعب أسـوء الأدوار فى وقف تطور قضـائها وأنظمتـها المختلفـة وجعل بلادها ومواردها نهـبًا للاستعـمار الغربى. المهم أن نظام القناصل المختارين قد شـهد تطورًا واسعًا فى العصور الوسطى وأثر فى التجارة الدولية بين المسلمين وغير المسلمين وتأثر بها. وإن كان الفضل الأساسى لهذا الأزدهار التجارى يرجع إلى المسلمين.

١٨٠ ــ كذلك أن البابا أصدر مرسومًا بابـويًا عام ١١٧٩ حرم فيه على جميع المسيحيين التجارة مـع المسلمين الذين وصفهم بالكفرة. ولكن الإسلام لم يحرم التـعامل بين المسلمين وغيـرهم. مما جعل التجـارة الدولية فى النطاق الإسـلامى تزدهر. ومما أثر على القـاعدة التى وضـعتـها الـكنيسـة وجعلهـا تنتهى بـسرعة. ويعلق أحـد الفقهـاء الغربيين على ذلك بقـوله: "ليس من السـهل أن نجد قـواعد دولية قديمة تحكم المشاكل الاقتـصادية الدولية. ذلك أن الدول الغـربية كـانت تتـعـامل مع دول الشـرق علـى قدم المسـاواة طوال العـصـور الوسطى، وحتـى نهاية القـرن الثـامن عـشـر. وحكمت على ذلك التجـارة الدولية على أسـاس التوازن. وكان مـصدرها الأسـاسـى المبادئ التى عـرفتـها الدولة الإسـلاميـة. فقـد غيـرت ــ على سـبيل المثـال ــ القاعـدة

المسيحية التى كانت تحرم التعامل التجارى بين المسيحيين وغيرهم، واستبدلت بالقاعدة الإسلامية التى تجيز وتشجع هذا التعامل. كما أن المعاهدات العديدة التى انعقدت بين الاوربيين والمسلمين خلال فترة الحروب الصليبية أسهمت فى تكوين قانون المعاهدات وفي احترام الكلمة المعطاة بين المختلفين فى الديانة(1).

١٨١ ــ فى هذه الظروف وجدنا أن أحد الأباطرة يكتب رسالة إلى البابا يدافع فيها عن معاهدة انعقدت بينه وبين الامبراطور العثمانى عام ١٥٣٥ ويقول فيها: "إن الأتراك ليسوا خارج المجتمع البشرى. وإن كل ما يتصل بالشئون الإنسانية فى واد لا يمكن أن يكون غريبًا عنها واد آخر. وإذا كان البشر قد انقسموا على أنفسهم، فإن الطبيعة ليست السبب. وإنما هى العادات والتقاليد. ومع ذلك فإن هذا الانقسام لا يمكن أن يؤثر على الوحدة الأخوية التى تربط بين كافة الأعضاء فى الإنسانية وسوف تكون النتائج سيئة إذا ما جعلت روابط الدم بعض الجماعات غريبة عن دائرة المجتمع البشرى العالمى إن اختلافات الدين والثقافة والتقاليد لا يمكن أن تحط من الترابط الطبيعى بين البشر"(2).

وفى ظل هذا التسامح الدينى نمت التجارة الدولية وازدهرت. وثبت وقوى معها نظام القناصل المختارين.

(1) Alexandrowicz, Introduction to the Law of Nations in East Indies, Oxford, 1957, P. 236

(2) نقلا عن الكساندرووسيز. مقدمة إلى تاريخ القانون الدولى. المرجع السابق ص ٢٢٦.

النظام القنصلي في العصور الحديثة:

١٨٢ ـ نستطيع أن نميز بين عدة مراحل هامة في الوظيفة القنصلية في العصور الحديثة: ففي بداية عصر النهضة الذى اقترن بتقوية سيادة الدولة والتمسك باختصاصاتها الإقليمية وتطبيق قوانينها على كافة المقيمين على أرضها. تغيرت صفة القنصل من شخص مختار إلى شخص تعينه الدولة لرعاية مصالحها التجارية ومصالح رعاياها في الدول الأخرى. وبدأت مرحلة التمثيل القنصلي في الوجود. ومن ثم "لم يعد ممثلا أو وكيلا عن جماعته من التجار الذين ينتمون لدولة واحدة. بل أصبح موظفًا عامًا من الدولة"[1].

ومما ساعد على نمو هذه الوظيفة. أن التمثيل الدبلوماسي الدائم لم يكن قد وجد بعد في هذه الفترة. فضلا. عن المخاطر الجمة التى تحيط بالصفقات التجارية التى ترسلها دولة إلى أخرى. إن لم يكن هناك من يقوم بالإشراف عليها. مما جعل تعيين من يقوم على هذه الأمور من أهم المسائل.

١٨٣ ـ وفي نفس الوقت. بدأت الدول ترفض أن يمارس القناصل وظائف الفصل بين المنازعات التى تثور بين رعاياهم في الدولة. وبدأت الاختصاصات القضائية للقناصل في الذبول في أوروبا. وإن ظلت هذه الفكرة قائمة في الدول الشرقية والدول الإسلامية على الخصوص تطبيقًا لفكرة الامتيازات الأجنبية.

---

(١) راجع عبد العزيز سرحان. قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية. المرجع السابق ص ٤٦.

١٨٤ ــ وفى مرحلة تالية، تأكدت الصفة التمثيلية للقناصل فى المجال التجارى والاقتصادى، وعلى الخصوص خلال القرن التاسع عشر الذى اعتبر عصر انتشار القنصليات فى جميع أنحاء العالم. ووجدنا اهتمامًا واضحًا من جانب كل دولة بالوظيفة القنصلية، وبتحديد واجباتها ومركز من يقوم بها على أرض الدولة. كما لاحظنا فى بداية هذا القرن اتجاهًا واضحًا نحو إبرام معاهدات دولية خاصة بتنظيم العلاقات القنصلية، وتحديد مهامها.

١٨٥ ــ وفى منتصف هذا القرن، ألغى نظام الامتيازات الأجنبية وانتهت نهائيًا الوظيفة القضائية للقناصل فى الشرق والغرب على السواء.

أما بعد الحرب العالمية الثانية، فإننا نجد عدة تغيرات هامة تحيط بالوظيفة القنصلية.

١٨٦ ــ فلم تعد لها اختصاصات اقتصادية أو تجارية واسعة كما كان الوضع من قبل، بل وجدنا الدول تهتم بإلحاق أشخاص متخصصين فى هذه المسائل فى بعثاتها الدبلوماسية، هم الملحقين التجاريين، وقد بدأت روسيا فى اتباع هذا التقليد منذ عام ١٩١٧، وانتشر بعد ذلك بين بعثات مختلف الدول. ويرجع ذلك إلى نمو النشاط الاقتصادى الذى تمارسه مختلف الدول الآن.

وهكذا لم يعد القنصل ممثلا للمصالح الاقتصادية والتجارية لدولته، وإن ظل له دوره فى العمل على تنمية هذه العلاقات بين دولته والدول المعتمد لديها، على ما سوف نبين.

تركز العمل الأساسى للقناصل فى مجموعة من الاختصاصات الإدارية والتنفيذية المتعلقة بوجود مواطنى دولهم على أرض الدولة المعتمد لديها كإصدار جوازات السفر وإعطاء التأشيرات لدخول دولهم، إلى غير ذلك.

ومن ناحية أخرى تزايدت اختصاصات القناصل بظهور الملاحة الجوية وإعطائهم اختصاصات واسعة بشأنها، تضاف إلى اختصاصاتهم المتصلة بالملاحة فى البحار، على ما سوف نرى فيما بعد.

تقنين القانون القنصلى:

١٨٧ ـ وجدت محاولات فردية لبعض الفقهاء لتقنين قواعد القانون القنصلى منذ القرن الماضى، كذلك قامت بعض الجهات العلمية كمجمع القانون الدولى وجامعة هارفارد، بإعداد تقنينات واضحة للقانون القنصلى.

وإلى جانب ذلك وجدنا مجهودات رسمية فى القرن الحالى تم فيها تقنين القانون القنصلى، منها اتفاقية كاركاس التى أبرمت عام ١٩١١ بين مجموعة من الدول الأمريكية، وكما رأينا بالنسبة للقانون الدبلوماسى، استبعدت لجنة الخبراء التابعة لعصبة الأمم القانون القنصلى من بين المسائل التى رأت أنها صالحة للتقنين عام ١٩٣٠. لذا لم تسنح الفرصة للتقنين الرسمى الكامل لهذا القانون إلا بعد قيام الأمم المتحدة وإحالتها أمر تقنين القانون الدولى إلى اللجنة التى سميت بهذا الاسم وقامت بتقنين القانون الدبلوماسى الذى وافقت عليه الدول عام ١٩٦١ وبعد ذلك قننت أحكام القانون القنصلى وعرض على مؤتمر دولى عقد فى ڤيينا أيضًا

عام ١٩٦٣، وأقر اتفاقية خاصة بأحكام العلاقات القنصلية وملحق بها بروتوكول اختيارى بشأن اكتساب الجنسية، وافقت عليها العديد من الدول من بينها جمهورية مصر العربية.

١٨٨ ـ ونلاحظ أن الجديد فى أحكام القانون القنصلى قد ورد فى الاتفاقات الثنائية التى عقدت بين الدول لتحديد مهام قناصل كل منها لدى الأخرى، ومن ثم فدور المعاهدات هنا أهم من دور العرف، على خلاف الوضع الذى رأيناه بالنسبة للقانون الدبلوماسى، وإن كان العرف لا يفقد أهميته تمامًا فى هذا الخصوص، بل يظل هو المرجع العام لحسم أية مشكلة لم يرد فيها نص فى اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية، أو فى الاتفاقات التجارية الثنائية بين الدول الأطراف فى هذه الاتفاقية وتطبيقًا لذلك ورد نص فى هذه الاتفاقية يقول "أن الدول الأطراف فى هذه الاتفاقية تؤكد أن قواعد القانون الدولى التقليدى سيستمر تطبيقها على المسائل التى لم تفصل فيها صراحة هذه الاتفاقية"[1].

ونلاحظ أن اتفاقية ڤيينا لم تقتصر على تدوين القواعد العرفية، وإنما تناولت أيضًا المسائل التى كانت متروكة للاختصاص الوطنى أو الاتفاقات الثنائية كما قررت أن أحكامها لا تمنع الدول المختلفة من إبرام اتفاقات تؤكد أو تكمل أو توسع أو تمد مجال تطبيقها[2].

(١) راجع عبد العزيز سرحان: قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق ص ٥٣.

(٢) راجع المادة ٧٣ من الاتفاقية، وراجع مؤلف الدكتور على صادق أبو هيف .القانون الدبلوماسى والقنصلى، المرجع السابق ص ٢٦٠.

الفصل الثانى

علاقة التنظيم القنصلى بالتمثيل الدبلوماسى

طبيعة التنظيم القنصلى:

١٨٩ ـــ ما هى الطبيعة القانونية للتنظيم القنصلى، هل يعتبر تمثيلا بين الدول بالمعنى الصحيح، كما هو الحال بالنسبة للتمثيل الدبلوماسى؟ ثم هل من حق الدول أن توفد بعثات قنصلية للدول الأخرى أم أنه مجرد رخصة، وما مدى التزام الدول الأخرى بقبول البعثات القنصلية لدولة معينة؟

بالنسبة للسؤال الأول، فإنه من الثابت أن النظام القنصلى لا يعتبر تمثيلا بين الدول، وأن القنصل تبعًا لذلك لا يعتبر ممثلا لدولته فى الخارج وإنما هو موظف عام يمارس مجموعة من الوظائف التى تحددها له دولته فى الخارج، أو بعبارة أخرى، يدير القنصل "أحد مرافق القانون الداخلى لدولته فى الخارج"، ولا ترتبط المهام التى يمارسها بسيادة الدولة، أو بالسياسة التى تمارسها فى مجال العلاقات الدولية، وإنما تتصل أساسًا بالنواحى التجارية والملاحية والإدارية، ولذلك سنرى أن القنصل لا يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية بالقدر نفسه الذى يتمتع به الممثل الدبلوماسى[1].

أما عن السؤال الثانى والخاص بمدى حق الدولة فى الإيفاد وواجبها فى الاستقبال فالواقع أنه كما رأينا بالنسبة للتمثيل الدبلوماسى، لا يعتبر الإيفاد القنصلى حقًا للدولة، وإنما هو رخصة لها، تمارسها أو لا تمارسها

---

(١) عائشة راتب، التنظيم الدبلوماسى والقنصلى، المرجع السابق ص ١٦٣.

حسبما تقدره ملائمًا، وبحسب علاقاتها الاقتصادية والتجارية مع الدول الأخرى.

١٩٠ ــ ومن ناحية أخرى يتم تبادل التمثيل القنصلى بالاتفاق بين الدولتين المعنيتين ولا تلتزم الدولة بغير رضاها بقبول بعثات قنصلية فى مدنها. وهناك اتفاق بين الفقهاء على أنه لا يجوز إجبار دولة على إقامة تمثيل قنصلى عليها. لذلك نصت اتفاقية هافانا المبرمة بين الدول الأمريكية لتنظيم علاقاتها القنصلية فى المادة الأولى منها على أن تعيين القناصل يكون باتفاق صريح أو ضمنى بين الدول المعنية. وجاء ت اتفاقية فيينا لتؤكد هذا الحكم فى مادتها الأولى أيضًا التى جاءت تقول إنه " لا يمكن إنشاء بعثة قنصلية على أراضى الدولة الموفد إليها إلا بموافقة هذه الدولة"[1]، بل اشترطت الاتفاقية هذه الموافقة أيضًا فى الأحوال الآتية:

١ ــ تحديد مقر البعثة ودرجتها ودائرة اختصاصها.

٢ ــ قيام أحدى القنصليات العامة بافتتاح نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية أو مكتبًا يكون لقنصلية قائمة فى منطقة غير التى توجد فيها، أو خارج مقرها.

١٩١ ــ على أنه ينبغى أن يلاحظ من ناحية أخرى، أن المصالح التجارية والملاحية تتطلب من الدول الدخول فى العلاقات القنصلية، مما يجعل من رفض الدولة إقامة علاقات قنصلية دون سبب قوى، بمثابة إخلال

---

(١) عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية، المرجع السابق ص ٥٣.

بواجبها فى التعاون الدولى الذى صار التزامًا بمقتضى نصوص ميثاق الأمم المتحدة على الدول الأعضاء فى الجماعة الدولية[1].

١٩٢ ـ وفى الحالة التى توجد فيها قنصليات فى مكان منفصل عن البعثة الدبلوماسية فإن ذلك لا ينفى خضوعها لرئاسة رئيس البعثة الدبلوماسية، بل تعطى التشريعات الداخلية لرئيس البعثة حق الإشراف على القناصل التابعين لدولته، وإصدار التعليمات والتوجيهات لهم والتعقيب على أعمالهم.

ويلتزم رئيس البعثة من ناحية أخرى بحمايتهم من تعرض السلطات المحلية لهم، كما يحرم على البعثة القنصلية أن تتصل بسلطات الدولة إلا عن طريق البعثة الدبلوماسية[2].

---

(١) راجع الفصل التاسع من ميثاق الأمم المتحدة، وخاصة المادتين٥٤، ٥٥ والتى ألقتا على عاتق الهيئة والدول الأعضاء التزام بأن يقوموا منفردين أو مشتركين بما يجب عليهم من عمل لتيسير الحلول للمشاكل الدولية فى الأمور الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها، وتعزيز التعاون الدولى فى أمور الثقافة والتعليم.

(٢) تنص المادة ٩٠ من قانون السلكين الدبلوماسى والقنصلى المصرى (القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٢ على أن جميع أعضاء بعثة التمثيل القنصلى لجمهورية مصر العربية يتبعون رئيس بعثة التمثيل الدبلوماسى المعتمدة فى البلد التى يؤدون أعمالهم فيها ويخضعون لإشرافه وعليهم تنفيذ ما يصدره إليهم من الأوامر فى حدود اختصاصاتهم» كما أجاز القانون للبعثة القنصلية أن تتصل رأسًا ببعض الوزارات الأخرى غير وزارة الخارجية بالنسبة للأعمال المرتبطة بوظائفهم كوزارة الداخلية بالنسبة للأعمال المتعلقة بجوازات السفر أو التأشيرات (المادة ٨٩).

ولا يجوز للبعثة القنصلية المصرية أن تتصل بالسلطات الحكومية فى الدولة المعتمدة لديها إلا عن طريق البعثة الدبلوماسية، وإذا لم توجد بعثة دبلوماسية للدولة جاز لها الاتصال إن كان عرف الدولة المستقبلة يسمح به وإلا وجب أن ترجع إلى وزير =

علاقة التنظيم القنصلى بالتمثيل الدبلوماسى:

١٩٣ ــ التنظيم القنصلى لا يعد تمثيلا دبلوماسيًا بالمعنى الصحيح. إلا أن روابط عديدة تجمع بينهما. فكلاهما يتصل بالعلاقات الخارجية للدولة وأن تخصص الثانى فى فرع منها هو العلاقات التجارية والملاحية. بينما يتصل الأول بالعلاقات السياسية. ومن ناحية ثانية نجد تداخلا بينهما فى كثير من الأحيان. فمن مهام التمثيل الدبلوماسى حماية مصالح الدولة فى الخارج. ولاشك أن من بين تلك المصالح. المصالح التجارية. ويدخل فى هذا الاختصاص أيضًا. رعاية الأفراد التابعين للدولة بالخارج. وهذا من صميم العمل القنصلى. لذا من المستقر عليه فى الفقه أن التمثيل القنصلى تابع للتمثيل الدبلوماسى ومرتبط به. خاصة وأن المهيمن عليه فى كل الدول هو جهاز واحد. أعنى وزارة الخارجية.

ويترتب على هذه الحقيقة عدة نتائج هامة نجملها فيما يلى:

١ ــ أن الاتفاق على إنشاء علاقات دبلوماسية بين دولتين يتضمن الموافقة على إنشاء علاقات قنصلية ضمنيًا. ما لم يتفق على غير ذلك "المادة ٢ من اتفاقية فيينا".

=الخارجية لكى يجرى لها هذه الاتصالات. هذا وتدمج العديد من الدول ــ كمصر ــ السلكين الدبلوماسى والقنصلى فى سلك خارجى واحد. وتطبق على القائمين بالعملين نفس الأحكام (راجع التعليمات القنصلية للجمهورية العربية المتحدة المادة ٢٤ القاهرة يوليو ١٩٥٩.

٢ ـ تعهد معظم الدول إلى بعثاتها الدبلوماسية بممارسة الوظائف القنصلية إلى جانب عملها الدبلوماسى، أو على الأقل تجعل العمل القنصلى يتم تحت إشراف البعثة الدبلوماسية. وتسير على هذا المنوال جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية[1].

٣ ـ يجوز من ناحية أخرى للدولة، إذا لم يكن لها بعثة دبلوماسية فى دولة أخرى، أن تكلف البعثة القنصلية بالقيام بالمهام الدبلوماسية وذلك بموافقة الدولة الموفد لديها. على أن قيامها بهذه الأعمال لا يخولها الحق فى المزايا والحصانات الدبلوماسية، كما لا يؤثر ذلك على طابعها القنصلى (المادة ٩٧ من اتفاقية ڤيينا)، وتجرى عادة الدول الصغرى ـ توفيرًا للنفقات ـ على هذه الحل فى كثير من الحالات.

على أنه فى الحالة التى يجمع فيها المبعوث بين وصف القنصل ووصف القائم الأعمال، فإنه يتمتع بالحصانات الدبلوماسية باعتبار أن له صفة دبلوماسية، ويشترط فى هذه الحالة أن يكون معه خطاب اعتماد بهذه الصفة.

١٩٤ ـ على أن الفرق لا يزال شاسعًا بين الوظيفة الدبلوماسية والوظيفة القنصلية لأن الأولى كما ذكرنا وظيفة تمثيلية بينما لا تتمتع الثانية بهذا الوصف ويترتب على ذلك عدة نتائج هامة هى:

---

(١) ويجرى عمل البعثات الدبلوماسية على تخصيص عضو أو أكثر من أعضاء البعثة لتولى الشئون القنصلية وقد أجاز القانون المصرى ذلك ونصت المادة ٨٦ على أن يعتبر "رئيس البعثة الدبلوماسية قنصلا عامًا فى دائرة اختصاص بعثته وبما لا يتعارض مع دوائر اختصاص القنصليات العامة.. وله أن يعهد باختصاصاته القنصلية كلها أو بعضها إلى أحد أعضاء البعثة الدبلوماسية..".

١ـ فبينما نجد التمثيل الدبلوماسى بين دولتين قاطع فى اعتراف كل منها بالأخرى، لا نجد للتمثيل القنصلى هذه الصفة، إذ يجوز أن يتم بين دولتين لا تعترف أحداهما بالأخرى، وذلك لأنه يقتصر على المسائل الاقتصادية والتجارية ولا شأن له بالتمثيل الدبلوماسى. ويؤيد العمل بين الدول هذا الوضع[1].

٢ ـ ويجوز ـ ترتيبًا على ذلك ـ إنشاء علاقات قنصلية بين دولتين لا يوجد بينهما تمثيل دبلوماسى.

٣ ـ ويترتب على عدم تمتع القنصل بالصفة التمثيلية أن مهمته لا تنتهى فى حالة وفاة رئيس دولته أو رئيس الدولة الموفد لديها، كما لا تنتهى المهمة القنصلية في حالة تغيير نظام الحكم فى الدولة الموفد إليها، أو فى حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين، على خلاف ما رأينا بالنسبة للتمثيل الدبلوماسى.

٤ ـ لا يؤدى قيام حالة الحرب بين الدولة الموفدة والدولة الموفد لديها إلى إنهاء التمثيل القنصلى، وإن كانت كثير من الدول تفضل استدعاء قناصلها فى مثل هذه الأحوال بسبب استحالة قيامهم بمهمتهم فى ظل حالة الحرب.

---

(١) هناك رأى آخر يذهب إلي القول بأن تعيين القنصل وممارسته لأعماله المختلفة مع ما يتطلبه ذلك من اتصالات بالسلطات الرسمية الداخلية يمكن تأويله بالاعتراف، ويتجه آخرون إلى القول بأن تعيين القنصل لدى دولة معينة وصدور براءة بالاعتماد منها، يعنى الاعتراف الضمنى منها بالدولة الموفدة له، لذلك يجب على الدولة التى تريد تجنب الاعتراف بالحكومة أو بالدولة الجديدة أن تتحفظ عند قبولها تبادل القناصل. راجع عبد الله العريان، التنظيم الدبلوماسى والقنصلى طبعة ١٩٥٣ ص ١٥.

الفصل الثالث

إنشاء البعثات القنصلية

الاتفاق على إقامة العلاقات القنصلية:

١٩٥ ــ يتم تبادل البعثات القنصلية بين الدول المستقلة ذات السيادة بناء على الاتفاق الذى توقعه الدولتان الراغبتان فى إقامة التمثيل القنصلى بينهما[(١)].

وإذا كان لا يمكن أن يكون لدولة أكثر من بعثة دبلوماسية لدى دولة واحدة، نرى أنه بالإمكان أن تنشىء أكثر من بعثة قنصلية لدولة واحدة فى إحدى الدول، لذلك نصت اتفاقية ڤيينا على أن الاتفاق على العلاقات القنصلية بين الدولتين يتناول عدد البعثات القنصلية المسموح للدولة بإقامتها ومقارها ودرجتها[(٢)].

كما يجوز للبعثة أن تمارس وظائفها لحساب الدولة الموفدة فى أكثر من دولة بعد موافقة الدول المعنية (المادة ٧).

وأخيرًا يجوز أن يمارس القنصل أعمال وظائفه خارج حدود الاختصاص

---

(١) يتوقف حق الدولة ناقصة السيادة فى إنشاء تمثيل قنصلى لها على مدى ما تسمح به علاقة التبعية مع الدولة القائمة عليها، وكذلك بالنسبة لأعضاء الاتحادات الفيدرالية، وفقًا للأحكام التى سبق أن ذكرناها بالنسبة للتمثيل الدبلوماسى، لذا نحيل إلى حديثنا السابق.

(٢) راجع المادتين الثانية والثالثة من الاتفاقية.

ويجوز للبعثة القنصلية التابعة لإحدى الدول أن تقوم بممارسة الوظائف القنصلية لحساب دولة ثالثة، وذلك بموافقة الدولة المعتمد لديها (المادة ٨ من اتفاقية ڤيينا).

المكانى لبعثة قنصلية فى نفس الدولة. كل ذلك بموافقة الدولة المعتمد لديها.

تعيين القناصل وقبولهم:

١٩٦ ــ يعتبر تعيين القناصل من قبيل الاختصاصات الداخلية التى تمارسها الدول وفقًا لقوانينها الداخلية. لذا هى التى تقوم بتعيين رؤساء البعثات القنصلية وأعضائها وتحدد لهم المدن التى يقومون بالعمل فيها[١].

وتختلف قوانين الدول المختلفة فى تحديد من له حق تعيين رئيس البعثة القنصلية. بعضها يوكل هذا الاختصاص لرئيس الدولة. والبعض الآخر يوكله لوزير الخارجية. بل أحيانًا يقوم بالتعيين القنصل العام فى الدولة الموفد لديها. بشرط تصديق وزارة خارجيته على التعيين[٢].

وتضع القوانين المحلية الشروط الواجب توافرها فيمن يشغلون الوظائف القنصلية. وهى لا تختلف ــ فى مصر وفى المملكة العربية السعودية ــ عن تلك التى يجب أن تتوافر فى المبعوث الدبلوماسى. نظرًا لدمج الفئتين فى سلك وظيفى واحد. وقد اشترطت اتفاقية فيينا أن يكون أعضاء البعثات القنصلية ممن يحملون جنسية الدولة. إلا إذا وافقت الدولة

---

(١) تنص المادة السادسة من نظام وزارة الخارجية للمملكة العربية السعودية على أنه "تنشأ البعثات السياسية والقنصلية بمرسوم ملكى والنيابات والوكالات القنصلية بقرار وزارى وتحدد بقرار وزارى اختصاص كل قنصلية".

(٢) نص النظام سالف الذكر على أنه "يعين السفراء والوزراء المفوضون ووكيل وزارة الخارجية بمرسوم ملكى. ويعين من دونهم بقرار من وزير الخارجية.

الموفد لديها على تعيين أعضاء من غير جنسيتها، سواء كانوا من جنسية الدولة الموفد لديها أو ممن يحملون جنسية دولة ثالثة.

ولا يشترط سبق الإخطار المقدم للدولة الموفد لديها باسم رئيس البعثة القنصلية على خلاف ما رأينا بالنسبة لرؤساء البعثات الدبلوماسية. ومع ذلك فقد ألزمت المادة ١٩/٢ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية الدول بأن تقوم بإخطار الدولة الموفد لديها الاسم الكامل للمبعوثين القنصليين وبرتبهم ودرجاتهم — غير رئيس البعثة — وذلك مقدمًا وبوقت كاف ليتسنى لها أن تعترض على من لا ترغب في قدومه إليها.

وأعطت الاتفاقية صراحة للدول الموفد لديها الحق في أن تعتبر أي عضو في بعثة قنصلية شخصًا غير مرغوب فيه قبل وصوله إليها، وإذا كان قد وصل، فإن لها أن تعلن ذلك قبل تسلمه لأعماله في البعثة القنصلية، ولا تلتزم في هذه الحالة بإبداء الأسباب.

البراءة القنصلية:

١٩٧ — يزود رؤساء البعثات القنصلية بخطابات تعيين تصدر من رئيس الدولة وتوجه إلى رئيس الدولة الأخرى إذا كان رئيس البعثة القنصلية في درجة قنصل أو نائب قنصل، ومن وزير الخارجية إن كان أقل من ذلك ويثبت في هذا الخطاب اسمه ومرتبته ودرجته ودائرة اختصاصه ومقر البعثة القنصلية، ويطلق عليها عادة البراءات القنصلية[1]

(١) هذا ولا تتقيد الدولة في تحرير هذا الخطاب بشكل معين، كما أنها لا تلتزم بتدوين بيانات معينة فيه.

وترسل هذه البراءات إلى سلطات الدول المعتمد لديها بالطريق الدبلوماسي، وإذا لم يوجد تمثيل دبلوماسي بين الدولتين، فبأي طريق آخر مناسب.

ويقوم الممثل الدبلوماسي للدولة بتقديم صورة من البراءة القنصلية:

<u>إجازة ممارسة الأعمال القنصلية:</u>

١٩٨ ـ يلزم لكي يبدأ الممثل القنصلي في ممارسة مهام وظيفته، أن تقر الدولة المعين فيها تعيينه لديها. ويتم ذلك عن طريق إجراء يعرف باسم الإجازة القنصلية، يصدرها رئيس الدولة إذا كان المعين قنصلا أو قنصلا مساعدًا، ووزير الخارجية إن كان دون ذلك، ويجوز للدولة الموفد لديها أن ترفض منح الإجازة القنصلية لأسباب سياسية أو شخصية تتعلق برئيس البعثة وهنا يجب سحب هذا الرئيس. على أنه يجوز من ناحية أخرى أن تسمح الدولة لرئيس البعثة القنصلية بالقيام بعمله بشكل مؤقت لحين صدور الإجازة القنصلية[1].

ومن الآثار التي تترتب على منح الإجازة لرئيس البعثة، إمكان ممارسة سائر الأعضاء فيها لعملهم دون حاجة إلى صدور إجازة خاصة بكل منهم.

---

(١) يختلف موقف الدول بالنسبة للشكل الذي يتم فيه اتخاذ هذا الإجراء فمنها من يصدره في وثيقة خاصة ترسل إلى الممثل الدبلوماسي الذي عين القنصل في دائرته، أو ترسلها إلى البعثة القنصلية نفسها، وتقوم دول أخرى بوضع الإجازة في صيغة معينة على خطاب التعيين ذاته، كما أن من الدول من يكتفي بإبلاغ منح الإجازة بالطريق الدبلوماسي.

راجع: علي صادق أبو هيف، محاضرة عن القانون القنصلي بعد اتفاقية فيينا عام ١٩٦٣م، ضمن الدورة الدبلوماسية الثانية لوزارة خارجية الكويت، المرجع السابق: ص ٢٤٧.

١٩٩ ــ ويجوز أن تسحب الدولة الموفد لديها الإجازة القنصلية فى أى وقت إذا ما قامت البعثة بأعمال مخالفة لأنظمتها أو أتت أفعالا تمس كيانها. وقد تقدم الدولة على هذا التصرف لأسباب سياسية. ويترتب على ذلك إنهاء الصفة الرسمية للبعثة، وعدم الاعتراف بها، وإن كان ذلك لا يؤثر على العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين.

٢٠٠ ــ هذا وقد ألزمت التعليمات القنصلية لجمهورية مصر العربية رؤساء البعثات القنصلية المصرية أن يطلبوا عن طريق البعثات الدبلوماسية المصرية، الأذن لهم مؤقتًا بمباشرة عملهم انتظارًا لصدور الإجازة القنصلية (المادة الثانية من التعليمات القنصلية)، وإذا ما صدر الإذن، كان للقنصل أن يباشر كافة الوظائف القنصلية وأن يتمتع بحصانات القناصل فيها[1].

٢٠١ ــ وتقوم الدولة الموفد إليها أو السلطة التى تعينها هذه الدولة باخطار الدولة الموفد إليها:

(أ) بتعين أعضاء البعثة القنصلية ووصولهم بعد تعيينهم، ورحيلهم النهائى وإنهاء أعمالهم، وكذا بجميع التغيرات الأخرى المتصلة بصفتهم والتى قد تطرأ أثناء خدمتهم بالبعثة القنصلية.

(ب) بوصول أى شخص ينتمى إلى أسرة أى من أعضاء البعثة القنصلية، ومن يعيشون فى كنفه ورحيلهم النهائى، وكذلك إذا ما انتهى انتماء أى شخص لأى سبب كان لأحد الأعضاء...".

---

(١) محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولى، المرجع السابق، ص ٦١٠.

تشكيل البعثة القنصلية:

٢٠٢ ــ رغم أن الدول تجرى على إرسال ممثلين قنصلين من موظفيها التابعين لها، إلا أن نظام القناصل القديم الذى كان يقوم على اختيار أحد الأشخاص بالدولة الأجنبية لرعاية المصالح التجارية للدولة ولمواطنيها، مازال يترك أثره على التمثيل القنصلى فيما عرف بين الدول باسم القناصل الفخريين. وهكذا نجد تفرقة لها ما يبررها بين القناصل المبعوثين والقناصل الفخريين، سنوضح أهم معالمها الآن.

القناصل المبعوثون:

٢٠٣ ــ هم الذين توفدهم دولتهم للقيام بالأعمال القنصلية لدى دولة أخرى، ويكونون في العادة من موظفى الدولة وممن يحملون جنسيتها، وهم الآن العنصر الغالب فى التمثيل القنصلى.

وتشكل البعثة القنصلية من رئيس يكون بمثابة الممثل القنصلى للدولة ويعاونه عدد كاف من الأعضاء القنصليين والموظفين القنصليين أو المستخدمين ويقوم الرئيس بإدارة البعثة والإشراف على شئونها.

ويكون رئيس البعثة عادة فى درجة قنصل عام أو قنصل أو نائب قنصل أو وكيل قنصل (المادة ٩ من اتفاقية ڤيينا).

وتتحدد أسبقية رؤساء البعثات على أساس الدرجة التى يكونون فيها، فإذا تساووا، تم تحديد الأسبقية على أساس الأسبقية فى منح الإجازة القنصلية أو الإذن المؤقت، وإذا منحت الإجازة أو الأذن لشخصين فى وقت واحد، كان أساس الأسبقية بينهما، هو تاريخ إخطار الدولة الموفد لديها بأوراق التعيين.

ويكون فى البعثة القنصلية عدد كاف من الأعضاء الذين يشغلون الوظائف القنصلية، وتختلف درجات الموظفين القنصليين فى الدول المختلفة فهناك درجات متفاوتة من مساعدى ونواب القناصل والملحقين بالقنصليات وفى حالة غياب رئيس البعثة القنصلية مؤقتا يحل محله أقدم الأعضاء القنصليين أو أى شخص آخر تختاره الدولة الموفدة[1].

القناصل الفخريون:

٢٠٤ ــ وهم الأشخاص الذين تختارهم الدولة من بين الأشخاص المقيمين فى الجهة التى ترغب فى أن يكون لها تمثيل قنصلى بها، ولا يشترط أن يكونوا من رعايا الدولة التى اختارتهم ، بل يجوز أن يكونوا من رعايا الدولة التى يؤدون فيها مهمتهم أو من رعايا دولة ثالثة، وهم الآن الجزء الباقى من النظام القنصلى القديم، وقد ذكرت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية أن "كل دولة حرة فى تعيين أو قبول أعضاء قنصليين فخريين".

٢٠٥ ــ مقارنة بين القناصل المبعوثين والقناصل الفخريين:

١ ــ من حيث الأعمال التى يؤديها كل نوع: يمارس القناصل الفخريون نفس الاختصاصات القنصلية التى يمارسها القناصل المبعثون، إلا أنهم عادة لا يقومون بها كلها، وإنما بواحد أو أكثر منها حسبما تحدده لهم الدولة التى اختارتهم.

---

(١) تلتزم الدولة الموفدة بإخطار الدولة الموفد إليها بمختلف الاختصاصات التى تحددها للقناصل الفخريين حتى لا يتصرفوا أمامها خارج هذه الحدود، ويسند إليهم عادة اختصاصات التأشير على جوازات السفر، وتولى المصالح الملاحية أو غير ذلك من الأعمال.

٢ ــ من حيث الحصانات والامتيازات المقررة للقناصل المبعوثين. بل إن الأصل أنهم لا يتمتعون بحصانات على الإطلاق. وإن جرت العادة على منحهم بعضها. كما سوف نرى.

٣ ــ من حيث المركز القانونى لكل منهم:

القنصل المبعوث موظف عام من الدولة يخضع للنظام الوظيفى لها. من حيث قواعد التعيين والترقية. إلى غير ذلك. بينما لا يعد القنصل المختار موظفًا ولا يدخل فى النظام القانونى لموظفى الدولة. بل أن الأصل أنه لا يتقاضى مرتبًا. وأن أمكن أن يحصل على مكافآت. وهو لا يعدو أن يكون مجرد وكيل عن الدولة فى الشئون التى تعهد بها إليه.

٤ ــ يمكن للقناصل المختارين أن يقوموا بالأعمال الحرة والتجارة وكافة الأنشطة المباحة فى الدولة بينما لا يستطيع ذلك القناصل المبعوثون لأنهم موظفون عامون.

٥ ــ لا يشترط فى القناصل الفخريين أن يكونوا من جنسية الدولة الموفدة. بل الأصل أنهم يكونون من جنسية الدولة الموفد إليها. ولا يوجد مع ذلك ما يمنع من أن يكونوا من رعايا دولة ثالثة. بينما نجد أن القناصل المبعوثين يكونون من تابعى الدولة الموفدة.

٦ ــ تشكل معظم الدول بعثتها القنصلية من بين القناصل المعينين[1] وتستعين على سبيل الاستثناء بقناصل مختارين. إما لاعتبارات سياسية أو لاعتبارات أخرى. إنما تضع الدول القيود العديدة على قبول

---

(١) وتعتبر فرنسا النموذج الرئيسى لذلك فهى تقتصر على القناصل المعينين. ولا تستخدم قناصل فخريين.

قناصل مختارين فى أراضيها، من ذلك أن تشترط المعاملة بالمثل[1] أو عدم تعيينهم فى عاصمة الدولة إذا كان للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية بها، أو قصر تعيينهم على مدن معينة فيها[2].

٢٠٦ ــ وإلى جانب فئتى القناصل المبعوثين والفخريين، تستعين البعثات القنصلية ــ كالبعثات الدبلوماسية ــ بطائفة من الموظفين، كالكتبة والمترجمين وأمناء المحفوظات والعهد والحرس والمراسلات.

حجم البعثة القنصلية:

٢٠٧ ــ يتوقف هذا الحجم علي مدى الأعمال المنوطة بالبعثة القيام بها، وإذا لم يوجد اتفاق صريح حول هذه المسائل بين الدولتين، فإن للدولة الموفد إليها ــ حسبما ورد النص عليه فى اتفاقية فيينا ــ أن تحتم أن يبقى هذا الحجم فى حدود ما تعتبره هى معقولا وعاديًا بالنظر إلى الظروف والأحوال السائدة فى دائرة اختصاص القنصلية وإلى احتياجات البعثة القنصلية المعنية.

---

(١) من ذلك جمهورية مصر العربية (راجع قرار رئيس الجمهورية الصادر فى ٧ نوفمبر عام ١٩٥٤م، بشأن قبول واعتماد القناصل الفخريين بالقاهرة).

(٢) تقتصر جمهورية مصر العربية على تعيين القناصل الفخريين فى المدن الآتية: (القاهرة، الإسكندرية، بورسعيد ، الإسماعيلية، والسويس). كما تشترط لقبول القناصل الفخريين بالقاهرة ألا يكون للدولة الطالبة بعثة دبلوماسية بها ولا يجوز للقنصل الفخرى أن يباشر أعماله رسميًا إلا بعد إبلاغه قرار الاعتماد الذى تصدره وزارة الخارجية بناء على الطلب الذى تقدمه الدولة الطالبة بالطريق الدبلوماسى.

حياة البعثة القنصلية على أرض الدولة

٢٠٨ ــ بعد أن رأينا كيف تولد البعثة القنصلة نأتى الآن إلى بيان أهم ما يمر بالبعثة أثناء تواجدها على أرض الدولة الأخرى، فنرى أهم أعمال البعثة، ثم نرى حصانات وامتيازات البعثة القنصلية.

أولاً: الوظائف القنصلية

٢٠٩ ــ تحدد هذه الوظائف القوانين الداخلية لكل دولة فى حدود ما يقرره العرف والقواعد الدولية، وهى عمومًا لا تخرج عن المسائل الآتية:

(أ) حماية رعايا الدولة والإشراف على شئونهم فى الخارج:

٢١٠ ــ وتعتبر هذه الوظيفة المهمة الرئيسية التى قام من أجلها التمثيل القنصلى، وإن كانت البعثات الدبلوماسية تشاركها فيها بقدر أو آخر الآن، وهذه المهمة متشعبة:

١ ــ فمن ناحية يقوم القنصل بالتأكد من أن مواطنيه يعاملون معاملة حسنة فى الدائرة التى يمارس عمله فيها، ويتمتعون بكامل الحقوق التى تقررها لهم الاتفاقات التى تكون الدولة طرفًا مع دولتهم فيها، وإذا لم توجد، فهناك معيار الحد الأدنى من الحقوق التى يتمتع بها الأجانب فى الدول التى يوجدون فيها، والتى قررها القانون الدولى ويفرض على الدول التعامل وفقًا لها، وله ــ تحقيقًا لهذا الهدف ــ أن يتصل بالسلطات المحلية ليعرض عليها شكاوى وطلبات مواطنيه كما أنه يساعدهم فى رفع دعواهم إن اقتضى الأمر.

وقد نصت اتفاقية فيينا على أن من مهام البعثات القنصلية "تمثيل رعايا الدولة الموفدة، أو اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تمثيلهم المناسب أمام المحاكم والسلطات الأخرى فى الدولة الموفد لديها لطلب اتخاذ الإجراءات المؤقتة طبقًا لقوانين ولوائح هذه الدولة، لصيانة حقوق ومصالح هؤلاء الرعايا، فى حالة عدم استطاعتهم، بسبب غيابهم أو لأى سبب آخر، الدفاع فى الوقت المناسب عن حقوقهم ومصالحهم وذلك مع مراعاة التقاليد والإجراءات المتبعة فى الدولة الموفدة".

٢ ـ وهناك فئة خاصة تحتاج إلى حماية الدولة فى الداخل والخارج، وقد أسندت اتفاقية فيينا اختصاص الحماية لهم فى الخارج إلى قناصل الدولة ونعنى بهم القصر وعديمى الأهلية وناقصيها، فى حدود ما تقضى به القوانين ولوائح الدولة الموفد لديها، وخاصة فى الحالة التى يتطلب الأمر فيها إقامة الولاية أو الوصايا أو القوامة أو اتخاذ تدابير الحجر عليهم[1].

٣ ـ ومن قبيل ذلك أيضًا واجب القناصل فى حماية مصالح الدولة الموفدة أفرادًا أو هيئات فى مسائل التركات فى أراضى الدولة الموفد لديها وطبقًا لقوانين وأنظمة هذه الدولة[2].

٤ ـ تقوم البعثة القنصلية بمساعدة الفقراء والمعوزين والمرضى، وتتخذ إجراءات ترحيلهم إلى الدولة عند الحاجة. كما أنها تنقل جثث من يتوفى منهم إلى الدولة الموفدة.

---

(١) المادة الخامسة، فقرة (ط).

(٢) اتفاقية فيينا المادة ٥ فقرة (ز).

٥ ـ وبالإضافة إلى ذلك يقدم القنصل لمواطنيه مجموعة من الخدمات الإدارية نيابة عن سلطات دولته، تتصل عمومًا بالتوثيق والتصديق:

٢١١ ـ فهو يقوم بتحرير عقود الزواج لمواطنيه والتصديق عليها.

ـ ويقوم أيضًا بتحرير العقود الرسمية والوصايا وشهادات الاعتراف بالبنوة وإعلامات الوراثة وفقًا لقوانين الدولة الموفدة والتصديق عليها.

ـ ويجرى تحرير جوازات السفر لمواطنيه والتصديق عليها.

ـ ويقوم أيضًا بتحرير إشهادات الطلاق والتصادق عليها.

ـ يجرى بعض التدابير التى تتصل بالخدمة العسكرية لمواطنيه كتلقى طلبات تأجيل التجنيد، وتحرى الأسباب التى يتطلبها ورفعها إلى سلطات دولته.

ـ يقوم بالتصديق على الوثائق الصادرة من سلطات الدولة التى يعمل فيها وذلك حتى يمكن الاحتجاج بها أمام سلطات دولته.

وحتى يتمكن القنصل من ممارسة هذه الأعمال فإنه يعد سجلات خاصة يدون فيها أسماء مواطنيه الموجودين فى دائرة اختصاصه.

(ب) حماية المصالح الاقتصادية والتجارية لدولته:

٢١٢ ـ من الاختصاصات الرئيسية للبعثات القنصلية، العمل على حماية المصالح الاقتصادية لدولتها أو لرعاياها فى الخارج، بل نصت اتفاقية فيينا على اختصاصها فى "العمل على تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة الموفدة والدولة الموفد لديها، وكذلك توثيق علاقات الصداقة بينهما بأى شكل وفقًا

لنصـوص هذه الاتفاقيـة". كمـا أدخلت فى هذه المهـمة الاسـتعـلام بجميع الطرق المشروعة عن ظروف وتطور الحياة التجارية والاقتصادية والثقافية والعملية فى الدولة الموفد إليها وإرسال تقارير عن ذلك إلى حكومات الدولة. وإعطاء المعلومات عن الأحوال التجارية والاقتصادية لدولته لمن يطلبها[1] وتقوم البعـثة القنصلية بالإشراف علـى تنفيذ اتفاقـيات التبـادل التجارى والصناعى بين الدولتين. ومـراعاة إلا يتم أى خرق لها من جانب الدولتين.

٢١٣ ـ وتلزم التعليمات القنصلية لمصـر رؤساء البعـثات القنصلـية فى البـلاد التى لا يوجد فـيهـا تمثيل تجـارى. إمداد وزارة الخارجـية المصـرية بتـقرير شهـرى عن الأحداث الاقـتصـادية وحركـة التجـارة بين الدولة ومصر وبتقرير سنوى عن الأحوال الاقتصادية العامة للدولة[2].

(جـ) الإشراف على شئون الملاحة والطيران لدولته:

٢١٤ ـ وتوكل الأعراف الدولية إلى القناصل اختـصاصات هامة فى الأحوال العـادية والأحـوال الطارئة فى هذه الحـقـول. فـفـى الأحـوال العـادية يقـومون بالاطلاع على الأوراق الخـاصة برحـلة السفـينة. وحمـولتهـا. ويقـومـون "بممارسـة حقـوق الرقابة والتـفتيـش المنصوص عليـها فى قـوانين ولوائح الدولة الموفـدة على سـفن الملاحـة البحـرية والنهـرية التـابعـة لجنسـية الـدولة الموفدة. وعـلى الطائرات المسـجلة فى هذه الدولة وعلى طاقم كل منها".

(١) راجع الفقرتين ب. جـ المادة الخامسة من الاتفاقية.

(٢) راجع المادة ٣٦٦ من التعليمات السابق الإشارة إليها والمطبوعة فى مجلد خاص عام ١٩٥٩.

٢١٥ ـ ويقوم القنصل بتقديم المساعدة لهذه السفن والطائرات وإلى أطقمها وتلقى البلاغات عن سفرها، وفحص أوراقها والتأشير عليها.

أما فى الأحوال الطارئة فهم يقومون بإجراء التحقيقات اللازمة لمعرفة أسباب أى حادثة تقع من السفينة أو الطائرة التابعة للدولة. وإرسال نتائج ذلك إلى دولهم وذلك دون إخلال بحقوق الدولة الموفد لديها. كما يقومون بتسوية كافة الخلافات الناشئة بين القبطان والضباط والبحارة بقدر ما تسمح بذلك قوانين ولوائح الدولة الموفدة [1].

٢١٦ ـ ونجد تفصيلات واسعة عن هذه المهمة فى التعليمات القنصلية لجمهورية مصر [2].

---

(١) راجع اتفاقية فيينا المادة الخامسة (ك.ل).

(٢) أعطت التعليمات لرؤساء البعثات القنصلية المصرية فى الخارج اختصاصات سلطات الموانئ المصرية فيما يتعلق بممارسة الشئون الإدارية للملاحة بالنسبة لتحركات السفن التى تحمل علم الجمهورية أو فى المنازعات التى تنشب بين ربانية السفن وبحارتها، ولذلك ألزمت ربانية السفن التابعة لمصر بالتقدم خلال أربع وعشرين ساعة إلى القنصل المصرى فى المرفأ الذى رست فيه السفينة وإطلاعه على دفتر السفينة ورخصة السفر، والشهادة الصحية. ويقوم القنصل بالتأشير على هذه الأوراق.

وأعطته هذه التعليمات سلطة عمل المحاضر اللازمة عن المنازعات التى تقع بين ربان السفينة أو الملاحين فى أى شأن من الشئون، وأن يحاول التوفيق بينهم. ويتولى التصديق على دفاتر يومية السفن والتقارير المقدمة من الربان من السفينة التى تكون قد تعرضت هى وحمولتها أو طاقمها أو ركابها لحوادث جسيمة أثناء رحلتها فى طريقها إلى الميناء الواقع فى دائرة اختصاص البعثة.

ولرئيس البعثة القنصلية سلطة منح السفن التى تبنى فى الخارج لحساب مصر إجازة تبيح الإبحار رافعة علم الجمهورية وذلك حتى يتم تسجيلها كما أن له أن يأذن لربانية السفن باقتراض المبالغ اللازمة لها وذلك إذا طرأت حاجة ملحة لها أثناء سفرها (المواد من ٣٦٧ ـ ٣٧٣ من التعليمات).

(د) بعض الاختصاصات القضائية:

٢١٧ ـ بعد زوال اختصاص القناصل فى حسم المنازعات بين مواطنيهم والغير، بعد انتهاء نظام الامتيازات الأجنبية، لم يعد للقناصل سوى اختصاصات ضئيلة فى مساعدة سلطات دولهم القضائية فى القيام ببعض المهام المتصلة بالنظام القضائى.

٢١٨ ـ وقد عبرت اتفاقية ڤيينا عن هذه الاختصاصات فى أكثر من موضع. فالقناصل يقومون "بتسليم الأوراق القضائية وغير القضائية والقيام بالإنابات القضائية وفقًا للاتفاقيات الدولية القائمة، وفي حالة عدم وجود مثل تلك الاتفاقيات، فبأى طريقة تتمشى مع قوانين ولوائح دولة المقر".

٢١٩ ـ كما أشرنا إلى اختصاص القناصل فى تمثيل مواطنيهم والدفاع عن حقوقهم أمام الجهات القضائية، وخاصة فى اتخاذ الإجراءات المطلوبة للحفاظ على مستحقات القصر وعديمى الأهلية.

ولا يوجد فى النهاية ما يمنع القنصل من أن يقوم حكمًا بين مواطنى دولته إذا ما اتفقوا على ذلك، ولم تكن قوانين الدولة الموفد لديها تمنع ذلك[1].

(١) نصت الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة من اتفاقية ڤيينا التى عددت المهام القنصلية على اختصاص القناصل "بممارسة جميع الأعمال الأخرى التى توكل إلى بعثة قنصلية بمعرفة الدولة الموفدة والتى لا تحظرها قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها أو التى لا تعترض عليها هذه الدولة أو التى ورد ذكرها فى الاتفاقيات الدولية المبرمة بين الدولة الموفدة والدولة الموفد إليها".

(هـ) بعض الاختصاصات السياسية:

٢٢٠ ـ لا يعتبر القنصل ممثلا عامًا للدولة، وإنما هو موظف يتولى بعض الاختصاصات الاقتصادية والتجارية والإدارية، ومن ثم فليس له اختصاصات سياسية أصلاً. ومع ذلك أقر العرف الدولى قيام البعثة القنصلية استثناء ببعض المهام السياسية، وقد أقرت اتفاقية فيينا هذا العرف وإن اشترطت لجوازه ما يلى:

١ ـ ألا يكون للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية فى الدولة، كما لا تمثلها فيه سياسيًا دولة ثالثة.

٢ ـ أن توافق الدولة الموفد لديها على قيام البعثة القنصلية بهذه المهام.

٣ ـ ألا يكتسب القنصل أية امتيازات أو حصانات دبلوماسية.

٢٢١ ـ ويقضى العرف الدولى بجواز أن يعهد للقناصل من جانب دولهم ـ وبموافقة حكومة الدولة الموفد لديها ـ بتولى الشئون السياسية للدولة وهنا يكتسبون صفة القائم بالأعمال إلى جانب صفتهم كقناصل ويتمتعون فى هذه الحالة بمختلف الحصانات والامتيازات الدبلوماسية".

٢٢٢ ـ ومن ناحية أخرى أجازت اتفاقية فيينا تكليف عضو قنصلى بتمثيل الدولة الموفدة لدى أية منظمة دولية حكومية، وفى هذه الحالة يتمتع بجميع المزايا والحصانات التى يمنحها القانون الدولى التقليدى أو الاتفاقات الدولية إلى مثل هؤلاء الممثلين. غير أنه فيما يختص بأى

عمل قنصلى يمارسه. ليس له الحق فى حصانة قضائية تتجاوز تلك التى يتمتع بها العضو القنصلى بموجب هذه الإتفاقية[1].

ثانياً: حصانات وامتيازات البعثة القنصلية

١ ـ مدى الحصانات:

٢٢٣ ـ مقارنة بين الحصانات الدبلوماسية والحصانات القنصلية:

تقل الحصانات القنصلية عن الحصانات الدبلوماسية لسبب رئيسى، هو أن التمثيل القنصلى تمثيل محدود يختص بأعمال معينة. بينما التمثيل الدبلوماسى تمثيل عام يتضمن عنصر سياسى ومظهرى لا نجده فى العمل القنصلى.

٢ ـ مصدر هذه الحصانات:

٢٢٤ ـ بينما نجد الحصانات الدبلوماسية تقرر بقواعد عامة يقرها القانون الدولى، نجد أن مصدر الحصانات القنصلية، الاتفاقات الثنائية بين الدول وقوانينها المحلية. وبعد عام ١٩٦٣ صارت اتفاقية فيينا هى أساس منح هذه الحصانات بالنسبة للدول الأطراف فيها، وذلك إلى جانب بعض أحكام العرف الدولى.

٣ ـ الحصانات المتعلقة بمقر البعثة القنصلية:

٢٢٥ ـ لا نكاد نجد فارقًا بين الحصانات والامتيازات المتعلقة بمقر البعثة الدبلوماسية عن تلك المتعلقة بالبعثة القنصلية إلا فى مسائل

(١) راجع المادة ١٧ أ، ب من اتفاقية فيينا.

بسيطة. فمقر البعثة القنصلية له نفس حرمة مقر البعثة الدبلوماسية. فيما عدا المسائل الآتية:

٢٢٦ ـ بينما لا يجوز أبدا دخول مقر البعثة الدبلوماسية وملحقاته من حديقة أو جراج أو حتى سيارات. نجد حصانة مقر البعثة القنصلية تقف عند "الجزء المخصص من مباني القنصلية لأعمال البعثة القنصلية"[1].

٢٢٧ ـ يجوز إعلان جميع الأوراق القضائية والإدارية مباشرة إلى الممثل القنصلي في مقر عمله سواء تعلقت هذه الأوراق بالشئون القنصلية التي يتولاها عن مواطنيه. أو تعلقت بأفعال تتصل بتصرفاته الخاصة. بينما لا يجوز اتخاذ أية إجراءات من هذا النوع في مقر البعثة الدبلوماسية على ما رأينا من قبل.

٢٢٨ ـ رأينا خلافًا فقهيًا حول مدى حق البعثة الدبلوماسية في إيواء أشخاص فيها. ولا خلاف بين الفقهاء في أن القنصليات ليس لها هذا الحق.

كذلك أجازت اتفاقية ڤيينا صراحة دخول السلطات العامة مقار البعثات القنصلية في حالة حدوث حريق أو كارثة أخرى تستدعي اتخاذ تدابير وقائية فورية. بينما لم تنص اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية صراحة على هذا الحكم[2].

---

(١) المادة ٣١/٢ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

(٢) رأينا أنه لا يجوز دخول السلطات في مقار البعثات الدبلوماسية إلا بموافقة صريحة من رئيسها. أما اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية فقد أخذت بعكس المبدأ بل أعطت لرئيس البعثة الدبلوماسية أن يسمح للسلطات بدخول مقار البعثات القنصلية(المادة ٣١). وقد ذكرنا أن هذه الموافقة تعتبر مفترضة في حالات الحرائق أو الكوارث.

٢٢٩ ــ أخيرًا أجازت اتفاقية ڤيينا نزع ملكية مقار البعثات القنصلية للمنفعة العامة مع تعويض فورى وفعال، ومع عدم إعاقة قيام البعثة بعملها بينما لا يجوز ذلك بالنسبة للبعثات الدبلوماسية.

٢٣٠ ــ وفيما عدا ذلك نجد نفس المزايا والحصانات المقررة للبعثات الدبلوماسية، تتمتع بها البعثات القنصلية بمقتضى اتفاقية ڤيينا، من ذلك ضرورة تسهيل حصولها على مكان خاص، وحرمة الوثائق والمحفوظات الخاصة بها،وحرية الاتصال وحرية المراسلات عدا استخدام الأجهزة اللاسلكية فيجب موافقة الدولة على ذلك. كذلك لها نفس المزايا المالية من حيث الإعفاء من كافة الضرائب والرسوم على ما تحصله من مبالغ عند قيامها بمهامها، ولها نفس الإعفاءات الجمركية المقررة للبعثات الدبلوماسية[1] وكذلك لها الحق فى استعمال العلم الوطنى ووضع الشعار الخاص بالدولة على المبنى الذى تشغله وعلى مسكن رئيس البعثة والوسائل التى ينتقل بها.

ويجوز للبعثة القنصلية أن تستخدم حقيبة دبلوماسية، بنفس الشروط والأوضاع التى ذكرناها بالنسبة للحقيبة الدبلوماسية.

تسهيل قيام القنصليات بأعمالها:

٢٣١ ــ يقتضى قيام القنصليات بأعمالها، الاتصال المستمر برعايا الدولة الموجودين فى دائرتها، وأحيانًا الاتصال بالسلطات الرسمية فى الدولة وتطبيقًا لذلك وجدنا نصوصًا صريحة فى اتفاقية ڤيينا تعطى للقنصليات هذا الحق الذى يقرره العرف الدولى من قبل.

(١) راجع المواد ٣٢، ٩٣، ٥٠ من الاتفاقية.

وهكذا وضعت المادة ٣٦ من الاتفاقية التزامًا على عاتق الدولة بتسهيل اتصال البعثة القنصلية برعايا الدولة ومقابلتهم بحرية. كما أوجبت الاتفاقية على الدولة أن تخطر البعثة القنصلية بدون تأخير في أي من الأحوال الآتية(١):

ــ حالة القبض على أحد رعايا الدولة أو حجزه أو اعتقاله لأي سبب من الأسباب متى طلب ذلك. كما يجب على هذه السلطات إخطار القنصلية بأي اتصال يوجه إليها من الشخص المقبوض عليه أو المعتقل أو المحجوز.

وللموظفين القنصليين الحق في أن يزوروا رعايا الدولة الذين يوجدون في السجون لأي سبب وفي التحدث والتراسل معهم وفي ترتيب من ينوب عن المسجون أو المعتقل أو المحجوز، إلا إذا اعترض على ذلك.

ــ حالة وفاة أحد رعايا الدولة الموفدة.

ــ الأحوال التي تتطلب تعيين ولي أو وصي أو قيم على أحد رعايا الدولة من ناقصي الأهلية أو عديمها.

ــ حالة غرق أو جنوح سفينة تابعة للدولة الموفدة في المياة الإقليمية أو الداخلية للدولة الموفد لديها.

ــ حالة إصابة طائرة مسجلة في الدولة الموفدة بحادث على أراضي الدولة الموفد لديها.

---

(١) راجع المادتين ٣٦، ٣٧ من اتفاقية فيينا.

٢٣٢ ــ أما عن الاتصال بالسلطات المحلية المختصة فى دائرة القنصلية فهذا ما قررته صراحة المادة ٣٨ من الاتفاقية. ويجوز أيضًا للبعثة القنصلية الاتصال بالسلطات المركزية الخاصة بالدولة إذا سمحت بذلك قوانين الدولة. وفى حدود ما يسمح به العرف أو الاتفاقات الدولية.

٤ ــ المزايا والحصانات الخاصة بأعضاء البعثة القنصلية:

الحرمة الشخصية للقناصل:

٢٣٣ ــ من المناسب أيضًا أن نقارن بين الحصانات الدبلوماسية والحصانات القنصلية المقررة لأعضاء البعثات الدبلوماسية والقنصلية. والواقع أن هناك تشابها بينهما فى كثير من الأمور. فمثلا نجد ما ذكرناه بصدد الحصانة الشخصية للأعضاء. أى معاملتهم بالاحترام اللازم. واتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية أشخاصهم من أى اعتداء. مقررة بالنسبة للأعضاء القنصليين. بنفس القواعد التى رأيناها بالنسبة للممثلين الدبلوماسيين.

الحصانة ضد ولاية القضاء الجنائى:

٢٣٤ ــ إنما يختلف الوضع بالنسبة للحصانة القضائية. إذ يخضع الأعضاء القنصليون لولاية القضاء الجنائى بشكل كامل. ومع ذلك أوردت اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية بعض القيود على سلطات الدولة فى إتخاذ الإجراءات الجنائية ضد أعضاء السلك القنصلى.

٢٣٥ ــ فقد حظرت القبض عليهم أو وضعهم فى الحبس الاحتياطى أو إخضاعهم لإجراءات تحد من حريتهم إلا فى حالة ارتكابهم جنايات خطيرة. وتنفيذًا لقرار صادر من السلطة القضائية المختصة.

٢٣٦ ـ و أوجبت الاتفاقية عند مباشرة محاكمة عضو قنصلى أمام السلطات المختصة أن يتم ذلك بالاحترام اللازم له نظرًا لمركزه الرسمى. وفيما عدا حالة ارتكاب جنايات خطيرة، يجب ألا يكون من شأن هذه المحكمة إعاقة قيام القنصل بأعمال وظيفته، إلا فى أضيق الحدود.

٢٣٧ ـ ويجب أن يبلغ رئيس البعثة القنصلية بأسرع ما يمكن بأية إجراءات تتخذ ضد أحد أعضاء البعثة القنصلية. أما إذا كانت هذه الإجراءات قد اتخذت ضد رئيس البعثة القنصلية نفسه فيجب إبلاغ الدولة نفسها بالطريق الدبلوماسى. وفيما عدا ذلك يكون مركز الأعضاء القنصليين هو نفس مركز الأفراد الذين يقيمون بإقليم الدولة فيما يتعلق بمباشرة الإجراءات الجنائية ضدهم. وعلى ذلك فإنه ليس لمساكنهم حرمة تفوق الحرمة المقررة لسائر الأفراد. كما أنه يحكم عليهم بأية عقوبة مقررة للجريمة التى يرتكبونها وتنفذ عليهم الأحكام من جانب سلطات الدولة.

٢٣٨ ـ ورغم أن هذا هو المبدأ المسلم به بين الدول، والذى أخذت به اتفاقية ڤيينا، إلا أن بعض الدول تجرى ـ وفقًا لاتفاقات خاصة وعلى أساس المعاملة بالمثل ـ على قصر محاكمة القناصل على حالة ارتكابهم جرائم جسيمة مثل الجنايات والجنح الخطيرة، على خلاف الجنح البسيطة والمخالفات فهى لا تقدم عادة على محاكمتهم من أجلها[1].

---

(١) راجع على صادق أبو هيف، القانون القنصلى بعد اتفاقية ڤيينا، البحث السابق الإشارة إليه ص ٢٥٤.

الحصانة فى المسائل المدنية:

٢٣٩ ـ والمبدأ العام الذى يحكم هذه المسألة، هو أن القناصل يخضعون لولاية القضاء المدنى للدول المعتمدين لديها، فيما عدا المسائل المتصلة بالأعمال الرسمية للبعثة، بل أنه فى المسائل الأخيرة يخضعون لسلطان الدولة القضائى فى حالتين:

الحالة الأولى: خاصة بالمسائل الناجمة عن عقد أبرم بمعرفة عضو أو موظف قنصلى ولم يكن التعاقد قد تم صراحة أو ضمنا على أساس صفته كوكيل عن الدولة الموفدة.

والحالة الثانية : تتعلق بالدعاوى التى ترفع من طرف ثالث عن ضرر نتج له في الدولة الموفد إليها بسبب مركب أو سفينة أو طائرة تابعة للدولة الموفدة[1].

مدى الالتزام بأداء الشهادة أمام المحاكم:

٢٤٠ ـ يختلف وضع أعضاء البعثة القنصلية هنا أيضًا عن وضع الدبلوماسيين، فهم يلتزمون بأداء الشهادة، ويجوز لسلطات الدولة الإدارية أو القضائية أن تطلب شهادتهم فى أية مسائل أو دعاوى تعرض عليها، إنما يجب أن يتم ذلك بالشروط الآتية:

١ ـ ألا يطلب منهم الإدلاء بمعلومات تتصل بمباشرة أعمالهم الرسمية ولا أن يقدموا مكاتبات أو مستندات خاصة بهذه المسائل[2].

---

(١) المادة ٥٣ من اتفاقية فيينا العلاقات القنصلية.

(٢) المادة ٤٤ فقرة ٣ من اتفاقية فيينا.

٢ ــ يجب ألا يكون من شأن أداء الشهادة عرقلة عمل عضو البعثة القنصلى وقد ذكرت اتفاقية ڤيينا هذا الشرط صراحة. وأشارت إلى أنه بإمكان سلطات الدولة أن تحصل على الشهادة من مسكن القنصل أو فى مقر البعثة القنصلية أو بمقتضى تقرير كتابى يحرره ويرسله لها. كلما تيسر شىء من ذلك[1].

بعض المزايا الأخرى:

٢٤١ ــ يتمتع أعضاء البعثة القنصلية بإعفاءات مالية عن المسائل المتصلة بأعمالهم الرسمية. كما أقرت اتفاقية ڤيينا بتمتعهم ببعض المزايا الخاصة نذكر منها:

١ ــ الإعفاء من قيود تسجيل الأجانب (المادة ٤٦).

٢ ــ الإعفاء من تراخيص العمل فيما يتعلق باستخدام البعثة لموظفين من غير رعايا الدولة الموفدة (م ٤٧).

٣ ــ الإعفاء من الخدمات الشخصية والعامة. وكذلك من الخدمة العسكرية ومن أية ارتباطات تتصل بالدفاع عن الدولة (م ٥٢).

الحصانات القنصلية فى حالة المرور فى إقليم دولة ثالثة:

٢٤٢ ــ يتمتع القناصل بالحصانات والامتيازات المقررة لأعضاء السلك الدبلوماسى فى هذه الحالة وفقًا للضوابط التى رأيناها بشأنها[2].

---

(١) المادة ٤٤ فقرة ٢.

(٢) المادة (٥٤) وردت فيها نفس الأحكام التى ذكرتها المادة (٤٠) من اتفاقية العلاقات الدبلوماسية.

سريان الحصانات القنصلية فى الزمان:

٢٤٣ ـ يبدأ تمتع عضو البعثة القنصليـة بالحصانات والامتيازات منذ وصوله إلى إقليم الدولة أو منذ تاريخ تسلمه لعمله. إن كان موجودًا أصلا فى إقليم الدولة.

وينتهى تمتعه بهذه الحصانات منذ الوقت الذى يغادر فيه إقليم الدولة بعد انتهاء مهمته أو بانتهاء المهلة المعقولة التى تكون الدولة قد أعطتها له لتجهيز شئونه. ويسرى هذا الحكم حتى فى حالة وجود نزاع مسلح بين الدولتين(١).

٢٤٤ ـ وتستمر حصانة العضو القنصلى عن الأعمال التى أداها بصفته الرسمية. حتى لو زالت عنه الحصانة بعد ذلك ويتمتع أعضاء عائلة عضو البعثة القنصلية بهذه الحصانات والامتيازات. من وقت دخولهم إقليم الدولة. أو من التاريخ الذى أصبحو فيه أعضاء فى أسرة العضو أو قاموا فيه بخدمته (الخدم الخصوصين). وينتهى تمتعهم بالحصانات من تاريخ انتهاء تمتع العضو بها وبانتهاء انتمائهم إلى أسرة العضو أو خروجهم من خدمته.

٢٤٥ ـ وفى حالة وفاة عضو بعثة قنصلية. يستمر أفراد أسرته الذين يعيشون معه فى التمتع بالمزايا والحصانات الممنوحة لهم حتى وقت تركهم لأقليم الدولة الموفد إليها. أو حتى تنتهى مدة معقولة تمكنهم من ذلك أيهما أقرب كما تلتزم الدولة الموفد إليها فى هذه الحالة بالسماح بتصدير منقولات المتوفى عدا تلك التى تكون حيازتها

---

(١) المادة (٥٣) من اتفاقية فيينا العلاقات القنصلية.

محظورة وقت الوفاة. كما تلتزم الدولة بعدم تحصيل رسوم أهلية أو محلية أو بلدية على التركة أو على نقل ملكية المنقولات التى ارتبط وجودها فى الدولة الموفد إليها بوجود المتوفى فيها بوصفه عضوا بالبعثة القنصلية أو فردًا من أفراد أسرة عضو البعثة.

حصانات وامتيازات البعثات القنصلية الفخرية:

٢٤٦ ــ يختلف مركز القناصل الفخريين والبعثات الفخرية عن الأحكام التى قررناها بالنسبة للقناصل المعينين.

وقد وضعت اتفاقية فيينا تمييزًا بين الطائفتين مؤداه خضوعهم لأحكام مشتركة فى بعض المسائل، وتمييز القناصل الفخريين والبعثات القنصلية الفخرية بأحكام خاصة فى مسائل أخرى:

٢٤٧ ــ ففيما يتعلق بحصانات البعثة، فإنها تشترك مع البعثات المعينة فى معظم المسائل كالحق فى استعمال العلم الوطنى وشعار الدولة، وتيسير حيازة المبانى اللازمة للبعثة، ولسكنى أعضائها، وحرية التنقل للأعضاء، وحرية الاتصال بسلطات الدولة الموفد إليها وحق تحصيل الرسوم و المتحصلات القنصلية، وضرورة إبلاغ القنصلية عن حالات الوفاة والولادة والوصاية وحوادث البواخر والطائرات وكذلك أقرت الاتفاقية التزامات الدولة الثالثة بالنسبة لحرمة المراسلات القنصلية وحامل الحقيبة القنصلية[1].

٢٤٨ ــ ومن ناحية ثانية نجد أن الاتفاقية أعطت البعثات القنصلية الفخرية حصانات أقل فى بعض النواحى: فمع إقرارها إعفاء البعثة وأعضائها من

(١) تراجع المادة: (٢٨، ٢٩، ٣٠، ٣٤، ٣٥، ٣٦، ٣٧، ٣٨، ٣٩، ٥٤/ ٣).

الضرائب إلا أنها قصرت الحماية على المبانى المملوكة أو المؤجرة للدولة الموفدة دون تلك المملوكة أو المؤجرة لشخص يعمل لحسابها[1].

٢٤٩ ـ كذلك أقرت حرمة المحفوظات والوثائق الخاصة بالبعثة الفخرية مع اشتراط أن تكون منفصلة عن باقى الأوراق والمستندات ـ وعلى الأخص ـ عن المراسلات الشخصية لرئيس البعثة أو لأى شخص يعمل معه. وأيضًا على أن تستقل عن الكتب أو المتعلقات الخاصة بهم[2].

٢٥٠ ـ و تقصر الاتفاقية الإعفاء من الرسوم الجمركية على شعارات الدولة والاعلام واللافتات والأختام والطوابع والكتب والمطبوعات الرسمية وأثاث المكاتب والمهمات والأدوات المكتبية والأصناف المشابهة التى تورد للبعثة بمعرفة الدولة الموفدة أو بناء على طلبها[3].

ولاتسمح الاتفاقية بتبادل الحقائب بين بعثتين يرأسهما عضوان قنصليان آخران فى بلدين مختلفين إلا بعد موافقة الدولتين الموفدة والموفد إليها[4].

٢٥١ ـ أما فيما يتعلق بحصانات الأعضاء الفخريين. فإننا نجد أيضًا أحكامًا مشتركة بينهم وبين القناصل المعينين. هى ضرورة الإبلاغ عن إجراءات الحجز أو القبض أو المحاكمة التى تتخذ ضدهم[5]. كذلك يتمتعون

(١) المادة (٦٠) من الاتفاقية.
(٢) المادة (٦١) من الاتفاقية.
(٣) المادة (٦٢) من الاتفاقية.
(٤) المادة (٥٨) من الاتفاقية.
(٥) المادة (٤٣) من الاتفاقية.

بالحصانة القضائية بالنسبة للأعمال الرسمية فقط [1]، ولا يلتزمون بأداء الشهادة عن وقائع تتصل بعملهم الرسمى[2].

٢٥٢ ـ ومن ناحية أخرى نجد امتيازات أقل فى العديد من المسائل، من ذلك أن المزايا والحصانات التى قررتها الاتفاقية لا تعطى لأفراد أسرة العضو القنصلى الفخرى أو الموظف القنصلى الذى يعمل فى بعثة قنصلية يرأسها عضو قنصلى فخرى[3].

٢٥٣ ـ كذلك يقتصر الإعفاء من الضرائب والرسوم المستحقة عن المكافآت والمرتبات التى يتقاضونها من الدولة الموفدة نظير ممارستهم الأعمال القنصلية، ولا يتمتع القنصل الفخرى بأية إعفاءات جمركية عن البضائع التى يستخدمها أو يستوردها بصفته الخاصة.

٢٥٤ ـ وفى الإعفاء من قيود تسجيل الأجانب، اشترطت الاتفاقية لمنحهم هذه الميزة ألا يقوموا، بممارسة أى نشاط مهنى أو تجارى بقصد الربح[4].

٢٥٥ ـ كما أن الإعفاء من الخدمات الشخصية لا يشمل سوى رؤساء البعثات القنصلية الفخرية، دون بقية أعضاء البعثة أو حتى أفراد أسرهم[5].

٢٥٦ ـ يبقى أن نقرر أن الحماية الشخصية التى قررتها الاتفاقية للقناصل

(١) المادة (٥٨) من الاتفاقية.
(٢) المادة (٤٣) من الاتفاقية
(٣) المادة (٣/٤٤) من الاتفاقية.
(٤) المادة (٦٥) من الاتفاقية.
(٥) المادة (٦٧) من الاتفاقية.

الفخريين أقل من تلك التى تقررت للقناصل العامين[1]. كذلك بالنسبة لجواز القبض على القناصل. فبينما نجده لا يجوز بالنسبة للقناصل العامين، إلا فى حالة ارتكبهم جرائم خطيرة، نجد أن القيد غير وارد بالنسبة للقناصل الفخريين[2].

الوكلاء القنصليون:

٢٥٧ ــ لا يتمتع الوكلاء القنصليون بالحصانات المقررة فى الاتفاقية، وإنما يجب أن يبرم اتفاق خاص بين الدولتين الموفدة والموفد إليها يبين شروط قيام الوكلاء القنصليين باختصاصاتهم ومدى الامتيازات والحصانات التى تقرر لهم. وواضح أن الوكلاء القنصليين لا يرسلون بعثات قنصلية وإنما يمارسون بعض المهام فى المناطق التى لا توجد فيها بعثات وعادة ما يتبعون قنصلية للدولة فى منطقة أخرى، بل قد يختارهم القنصل فى الدولة ويعملون تحت إشرافه.

حصانات من يعملون فى البعثات القنصلية من رعايا الدولة الموفد إليها:

٢٥٨ ــ الأصل أن هؤلاء الرعايا لا يتمتعون بغير الحصانات الشخصية والقضائية فى أداء أعمالهم الرسمية.

ويجب ــ مع ذلك ــ إخطار الدولة الموفدة فى أحوال القبض عليهم، وتلتزم الدولة بأن تتم الإجراءات الجنائية فى مواجهتهم بشكل لا يعوق قيامهم بمهامهم الرسمية.

(١) المادة (٦٤) من الاتفاقية ذكرت أن "الدولة تمنح الدولة الموفدة إليها العضو القنصلى الفخرى الحماية اللازمة نظرًا لمركزه الرسمى".
(٢) راجع المادة (٦٣).

أما عن موظفى البعثة القنصلية فهم لا يتمتعون إلا بالتسهيلات والحصانات التى تسمح لهم بها الدولة الموفد إليها.

واجبات أعضاء البعثة القنصلية:

٤٥٩ ـ استعرضنا فيما سبق مختلف الحقوق والمزايا التى تمتع بها أعضاء البعثة القنصلية فى الدول الأخرى، ولاشك أن عليهم كذلك واجبات تجاه هذه الدول التى يعملون بها.

ويأتى على رأس هذه الواجبات عدم التدخل فى شئون الدولة، واحترام قوانينها وأنظمتها المختلفة، كما يجب على الخصوص أن يتخذوا إجراءات التأمين على المسئولية المدنية المترتبة على استعمال أية سيارة أو سفينة أو طائرة تابعة لدولهم.

ومن ناحية أخرى عليهم، ألا يستخدموا مقر البعثة القنصلية بطريقة لا تتفق مع نظم الدولة كإيواء الفارين من العدالة فيها.

ويلتزم القناصل العامون بعدم ممارسة أى نشاط خاص تجارى أو مهنى بقصد الربح. ولا يتمتع بالحصانات القنصلية الموظفون فى البعثة أو الخدم أو أفراد أعضاء البعثة القنصلية إذا ما مارس أحدهم مهنة تدر دخلا للدولة الموفد إليها[1].

---

(١) محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولى العام، المرجع السابق ص ٦٢٤.

الفصل الخامس

انتهاء مهمة البعثة القنصلية

أسباب انتهاء مهمة البعثة القنصلية:

٢٦٠ ــ لا تنتهى البعثة القنصلية إلا فى حالة ما إذا قدرت الدولة الموفدة أن العلاقات التجارية والاقتصادية بين الدولتين لا تبرر قيام البعثة فتقدم على إلغائها. وعلى خلاف البعثات الدبلوماسية لا يتأثر قيام القنصليات بعملها. بقطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين ــ ما لم ينص صراحة أيضًا على قطع العلاقات القنصلية ــ أو لقيام حرب بين دولتين. وإن كان يحدث فى مثل هذه الظروف أن تستدعى الدولة بعثاتها القنصلية فى الدولة الأخرى لاستحالة قيام علاقات سلمية بين الدولتين فى مثل هذه الأحوال.

كما لا تتأثر مهمة القنصل فى حالة وفاة أو تغيير رئيس الدولة الموفدة أو رئيس الدولة الموفد إليها. أو حتى نظام الحكم فى أى منهما. وذلك لأنه ليس للقناصل صفة التمثيل السياسى للدولة.

٢٦١ ــ أما الأسباب التى تؤدى إلى انتهاء مهمة العضو القنصلى فهى:

١ ــ الوفاة أو الاستقالة.

٢ ــ الاستدعاء سواء من جانب الدولة الموفدة. أو بناء على رغبة الدولة الموفد لديها.

٣ ــ سحب البراءة القنصلية، ويكون ذلك فى حالة إخلال القنصل بنظام

الدولة الموفد لديها، أو بقوانينها الأساسية، كقيامه بالتجسس عليها أو تدبيره المكائد ضدها.

٤ ـــ إنهاء الدولة الموفدة لمهمته، سواء بفصله أو بنقله أو بوضعه فى وظيفة أخرى، ويجب إبلاغ الدولة الموفد لديها بهذا الإنهاء.

٥ ـــ انقضاء شخصية الدولة الموفدة لأى سبب كان، كالتنازل أو الضم أو الفناء، وتلتزم الدولة فى مثل هذه الأحوال بالمحافظة على موجودات البعثة ووثائقها حتى يتسلمها من تعينه الدولة الموفدة لهذا الغرض.

الباب الثالث

دبلوماسية المنظمات الدولية

٢٦١ ـ وجدت المنظمات الدولية فى العلاقات الدولية منذ القرن الثامن عشر وتطورت فى الوقت الحاضر فى أغراضها والوظائف التى تقوم بها حتى أصبحت الظاهرة المميزة للعلاقات الدولية الآن إلى الحد الذى جعل البعض يطلق على العصر الذى نعيش فيه " عصر التنظيم الدولى" (١).

ومن الطبيعى أن يكون للمنظمات الدولية علاقات واسعة فى المجتمع الدولى بعضها مع الدول الأعضاء، وبعضها مع الدول غير الاعضاء، وبعضها مع المنظمات الأخرى الموجودة على الساحة الدولية.

ولا يمكن أن تتم هذه العلاقات إلا عن طريق بعثات لهذه المنظمات ترسلها إلى المجتمع الدولى. كما أن المنظمات الدولية تستقبل بعثات الدول الأعضاء فى المقر المخصص لها من دولة المقر.

وتثير دبلوماسية المنظمات الدولية العديد من القضايا التى تحتاج إلى دراسة. لذا سنتناول فى الفصل الأول، طبيعة التنظيم الدبلوماسى للمنظمات الدولية، وحقها فى الايفاد السلبى والايجابى.

أما الفصل الثانى فسوف نتناول فيه البعثات الدائمة التى ترسلها المنظمات للدول الأعضاء .

وسنتناول فى الفصل الثالث البعثات التى ترسلها المنظمات لغير الاعضاء وللمنظمات الدولية الأخرى.

---

(١) راجع فى تطور ظاهرة المنظمات الدولية مؤلفنا، المنظمات الدولية، ص ١٨ وما بعدها.

الفصل الأول

طبيعة التنظيم الدبلوماسى للمنظمات الدولية

٢٦٢ ــ تقوم البعثات الدبلوماسية المتبادلة بين الدول بمجموعة من الوظائف الهامة التى ذكرناها من قبل هى : تمثيل الدولة المرسلة لدى الدول المرسل إليها وحماية مصالحها ومصالح رعاياها لديها، التفاوض مع حكومة الدولة المستقبلة، تتبع التطورات والحوادث فى الدولة المستقبلةوارسالها بالوسائل المشروعة إلى الدولة المرسلة، تدعيم العلاقات الودية بين الدولتين المرسلة والمستقبلة(1).

ولايمكن أن تقوم المنظمات الدولية بكثير من هذه الوظائف، نظرًا لاختلاف طبيعة علاقات المنظمات الدولية عن علاقات الدول؛ فمن المعروف أن مصالح المنظمات الدولية مقصورة على نطاق معين من الأعمال، وأن سلطاتها تختلف عن سلطات الدول، وينبغى لذلك أن نحسب حساب هذا الفارق عند مناقشة الفكرة.

إن العلاقات الدبلوماسية بين الدول قد تكون سلبية أو إيجابية، فعندما ترسل إحدى الدول بعثة دبلوماسية إلى دولة أخرى، فإنها تمارس حقها فى الإيفاد الإيجابى، بينما الدولة التى تستقبل بعثة دبلوماسية تستخدم حقها السلبى فى الإيفاد. ومع ذلك فالفارق ليس جوهريًا فالحق الإيجابى بالنسبة لأحدى الدول يعتبر سلبيا بالنسبة للأخرى . ولكن فى العلاقة بين الدولة والمنظمة الدولية قد يكون الفارق أكثر أهمية. فالإيفاد

(1) راجع المادة الثالثة من اتفاقية فيينا للحصانات الدبلوماسية المبرمة عام ١٩٦١.

السلبى لمنظمة دولية يعنى أن ممثلى الدول سوف يقيمون بمقر المنظمة فى اقليم الدولة المضيفة. أما الإيفاد الإيجابى لمنظمة دولية فيتطلب بعثات خاصة للمنظمة تستقر بالخارج. فالمشكلة فى كل من الحالتين تختلف عن الأخرى[1].

المبحث الأول

الإيفاد السلبى

٢٦٣ ـ هل تستطيع المنظمات الدولية أن تستقبل بعثات دبلوماسية من الدول ؟ أن عدم وجود اقليم للمنظمة تستقبل فيه الممثلين ليس بمشكلة. فالعديد من البعثات الدبلوماسية الموفدة إلى دول صغيرة تتخذ مقارها فى الدول المجاورة. عندما تخصص بعثة لأكثر من حكومة[2].

وقد اعترفت لجنة القانون الدولى بمبدأ أن الدول الأعضاء يمكنها أن تؤسس بعثات دائمة للمنظمات الدولية ذات الصفة العالمية[3].

وقد وجد تقليد ارسال البعثات الدائمة للمنظمات الدولية منذ الأيام الأولى لقيام عصبة الأمم. ولما كان مجلس الأمن جهاز دائم الانعقاد. فقد إستتبع ذلك أن يكون لأعضاء المجلس بعثات دائمة.

---

(١) شرمرز. القانون التنظيمى الدولى. المرجع السابق ص ٧٢٦.

(٢) تراجع المادة السادسة من اتفاقية ڤيينا للحصانات الدبلوماسية.

(3) Report of the ILC on the work of its 20 the session GA offical Records 33 rd session, suplement No. 9 (A) 7209/ Rev. 1) P. 8 Art 6.

٢٦٤ ــ ولقد تطور العمل الدولى منذ عام ١٩٤٨ نحو تأسيس بعثات دائمة لأعضاء المنظمة فى مقر الأمم المتحدة. لذا فلقد بدأت الجمعية العامة تهتم بالمسألة وأصدرت قرارا ــ فى دورتها الثالثة ــ أوصت فيه بأن اعتماد الممثلين الدائمين للأمم المتحدة يتخذ من رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو وزير الخارجية ويجب أن يرفع للسكرتير العام للمنظمة[1]. وينبغى أن يكون عدد أعضاء البعثة مناسبًا[2].

وترسل بعض الدول غير الأعضاء فى المنظمة بعثات دائمة لها يسمون المراقبين الدائمين Permanent Observers وأن كان وضعهم يختلف عن ممثلى الأعضاء. فعادة يكون لهم حق الحضور بدون الاشتراك فى المداولات.

٢٦٥ ــ وتحقق البعثات الدائمة فوائد كبيرة للمنظمات. فما دام التعاون بينهما مستمرًا، فإن الثقة المتبادلة بين الممثلين الدائمين تتجه إلى أن تكون أفضل عن طريق ارسال وفود من الدول الأعضاء. فعندما يعرف الممثلون الدائمون بعضهم بعضًا فإن التعاون بينهم يصبح وثيقًا، ويسهل عملية اتخاذ القرارات.

على أن البعثات الدائمة، والمواقبين الدائمين أو الممثلين لغير الأعضاء يشبهون إلى حد كبير البعثات الدبلوماسية فيما بين الدول. فكل منها يتكون من دبلوماسيين. وكل منها يرتب الممثلين بدرجات ووظائف معينة، ليس فقط بالنسبة للمنظمة، بل فيما بين بعضهم والبعض الآخر. وكثيرًا

(I) GA Resolution 257 (III) of 3 December 1948.

(١) ارسل الاتحاد السوفيتى بعثته الدائمة إلى الأمم المتحدة فى عام ١٩٦٩ من ٦٤ عضوًا. نقلا عن شارمز. القانون التنظيمى، ص ٧٢٧.

مـا يتم التـفـاوض لابرام المعـاهدات الثـنائيـة والمتـعـددة الأطراف عن طريق البـعـثـات الدائمـة للدول فـى نيويورك. وكـثـيرًا مـا تتصل البـعـثة الدائمـة بالسفارات. فقـد تستخدم بعثة واحدة كـبعثة دبلوماسية لدولة وكـبعثة دائمة لمنظمة. كما أن بعثة واحدة قد تخدم عدة منظمات.

وتمنح دولة المقر للبعـثات الدائمة امتيـازات وحصانات مماثلة لتلك التى تمنحـها للبـعـثـات الممثلة لـلدول. والأساس القـانونى لذلك يوجد عـادة فى اتفاقات المقـر. وتناقش هذه المشكلة الآن فـى لجنة القانون الدولى. ولكن هل يوجد فارق فـى العلاقة بين المنظمة والبعثات الدائمة. عن العلاقة بين الدول فـى مسـائل التمثيل الدبلوماسـى ؟

٢٦٦ ــ نستطيع أن نحدد الفوارق الآتية:

١ ــ تخـتلف مـهـمة البـعـثـات الدائمـة فى العـديد من المسـائل عن البعثات الدبلوماسية للدول. فـمن أهم الوظائف التى تستقل بها البعثات الدائمة تنسـيق التمثـيل الوطنى في مختلف أجـهزة المنظمة. وتستـخدم البعثة الدائمة كـمركز لكل الأنشطة الوطنية التى تجرى فى المنظمة.

٢ ــ بعض النقاط الخاصة للعلاقات الدبلومـاسية تختلف فى البعثات الدائمة. مثل قـواعد الأسبقية والتـقدم. فالنظام المتبع بشأنهـا غير كاف فى نطاق البـعـثـات. لذا نجـد أنه فى الأمم المتـحـدة توجـد لقـاءات غـيـر مقـصورةعلـى الدبلوماسـيين ولكن تشمل أيضًـا رؤساء الدول. والحكـومات والوفود بالاضـافة إلى رؤساء الأجهـزة ، ويقوم السكرتير العام للأمم المـتحدة بوضع نظام للأسبقـية أكثر تفصيلا. ومـختلفا فى بعض النواحى عن ذلك المعروف بالنسبة للدبلوماسـيين.

٣ ـ نجد العلاقات بين البعثات والمنظمة أشد وثوقا مما نراها فى نطاق العلاقة بين الدول. فعلى الرغم من أن البعثة قد تتصرف باعتبارها أحد عملاء المنظمة كما نرى خلال المفاوضات حول المساعدة الفنية مثلا لكى تتم الموافقة عليها من جانب المنظمة، فإنه كثيرًا ما يتم التصرف من جانب العضو على أساس أنه عنصر من عناصر المنظمة. وكثيرًا ما تتصرف البعثة كممارسة لوظائف من خلال هيكل المنظمة. فالبعثات الدائمة تشبه أجهزة المنظمة. ونجد الممثلين الدائمين للأعضاء فى المجتمعات الأوروبية يجتمعون فى لجان لانجاز أعمال المنظمة. وهنا فإن الأعضاء يتصرفون كعناصر المنظمة إلى الحد الذى يجعل تقابل المصالح مسألة ثانوية.

٤ ـ وأخيرًا فإن العلاقة متعددة الجوانب فى كل المسائل المتصلة بوضع البعثة. فهذا الوضع أو النظام الأساسى يتضمن الدولة المضيفة والدولة المرسلة والدول المستقبلة. لذا فإن الحصانات والامتيازات ينبغى أن تتفاوت. ومن المفهوم أن الدولة تحرص على اعطاء الامتيازات والحصانات لمواطنيها الذين يعملون فى البعثات الخارجية للمنظمات الدولية. لذا فعندما رفضت الولايات المتحدة أن تمنح الحصانات لمواطنى احدى الدول الذين يعملون فى احدى بعثات الولايات المتحدة، واستنادًا إلى تقاليد واشنطون، اعترضت سكرتارية الأمم المتحدة. ولقد كانت مستعدة لكى تتحمل أن تضع الحكومة الأمريكية شروطًا تتصل بجنسية الدبلوماسيين المعتمدين ما دامت سوف تسبغ اهتمامًا على هؤلاء الأشخاص. ولكن الولايات المتحدة لايمكن أن تدعى أن لها مصلحة فى جنسية أشخاص يتعاملون فقط مع الأمم المتحدة والبعثات الدبلوماسية للدول الأخرى.

المبحث الثانى

الإيفاد الإيجابى

حق الإيفاد الإيجابى:

٢٦٧ ــ يسلم الفقه بحق المنظمات فى أن ترسل بعثات لها فى الدول الأخرى. وليس محل شك أن المنظمات لا تحتاج إلى مواطنين لها لكى يؤدوا هذه المهمة. فلقد اعترفت اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية بإمكانية تمثيل أشخاص لدولة ولو لم يحملوا جنسيتها[١].

ولقد اعترف للمنظمات الدولية بهذا الحق منذ عهد عصبة الأمم . كما أن البرلمان الأوروبى أصدر قرارًا فى نوفمبر عام ١٩٦٠ أعلن فيه أن المجتمعات الأوروبية تتمتع بالحق فى الإيفاد الإيجابى والسلبى بالنظر إلى كونها تتمتع بالشخصية القانونية[٢].

ومن المعروف أن العلاقات الدبلوماسية تعد رابطة ثنائية. لذا ففى مؤتمر ڤيينا الذى صيغت فيه اتفاقية الحصانات الدبلوماسية تقدم وفد تشيكوسلوفاكيا باقتراح إضافة مادة تنص على حق كل دولة فى الإيفاد بوجهيه السلبى والإيجابى. ولكن الاقتراح لم يلق قبولا فتم سحبه[٣]. فمعظم الدول ترى أن الدول وحدها هى التى تستطيع أن تقيم العلاقات الدبلوماسية بالرضاء المتبادل. ونفس الشىء يصدق بالنسبة للإيفاد

---

(١) راجع المادتين ٦، ٧ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية.

(٢) القرار رقم ٦٠/ ١٤٩٦ فى ١٩ نوفمبر عام ١٩٦٠.

(3) UN. document A/ conf.20/ c. 1/L. 7 of 6 March 1961.

الإيجابى للمنظمات الدولية. فلكى يمكن للمنظمة أن ترسل بعثة دبلوماسية فإنها تحتاج إلى الآتى :

أولاً: موافقة الجهة المستقبلة:

وثانيًا: قرارا من الجهاز المختص فى داخل المنظمة باقامة مثل هذه العلاقات.

٢٦٨ ــ وقد لا يثير الشرط الأول صعوبات تذكر. وإنما الصعوبات العملية تكمن بالنسبة للشرط الثانى. فقلة من مواثيق المنظمات الدولية هى التى تعطيها صراحة الحق فى إرسال بعثات دبلوماسية إلى الدول. لذا ينبغى استخلاص هذا الحق من السلطات العامة ومن مهمة المنظمة الدولية. ويقال إنه لا تقوم ضرورة كبيرة بالنسبة للمنظمة في أن ترسل البعثات ، على عكس ضرورة استقبالها لها. فقد تتحدى الدولة فى ضرورة ارسال البعثات إليها. وما دام الأعضاء يمارسون حقهم فى تعيين بعثات دبلوماسية للمنظمات الأكثر أهمية. فإن الأخيرة تستطيع أن تتصل بأعضائها من خلال هذه البعثات. لذا ففى العمل نادرًا ما يكون هناك إيفاد إيجابى بالنسبة للمنظمات. ونجد أن المجتمعات الأوروبية تملك تمثيلا فى بعض الدول غير الأعضاء. كما أن بعض المنظمات قد أسست بعثات دائمة فى دولة عضو أو فى مجموعة من الدول الأعضاء. وإذا ما شبهنا هذه البعثات ببعثات الدول فإننا نجد بعض أوجه الشبه وبعض أوجه الخلاف. ويعتمد مدى التماثل بين النوعين من البعثات على المهام الملقاة على عاتق المنظمات الدولية.

الفصل الثانى

البعثات الدائمة للأعضاء

المبحث الأول

بعثات التنمية

٢٦٩ ــ منذ عام ١٩٥٠ أصبحت التنمية ــ بالتدريج ــ واحدة من الحقول الرئيسية لعمل مختلف المنظمات الدولية. وما دامت برامج المساعدة الفنية يجب أن تنفذ، وأن تخطط بشكل واسع خلال الدول النامية، تجد المنظمات المعطية للمساعدات أنه من الضرورى أن ترسل مندوبين لها فى المنطقة التى تحتاج إلى التنمية لتحقيق هدفين:

١ ــ مساعدة الحكومات فى تخطيط وتنسيق المشروعات.

٢ ــ الاشراف على تنفيذها.

٢٧٠ ــ ولقد بدأت الأمم المتحدة هذه البعثات عام ١٩٥٠ عندما أرسلت ممثلا لسكرتيرها العام إلى هايتى لمساعدة حكومة هذه الدولة، ولتحديد مطالبها بوضوح، لتمكين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة من الاجابة على مطالبها[1]. وفى نفس السنة أرسلت الأمم المتحدة بالتشاور مع منظمة العمل الدولية ومنظمة الأغذية والزراعة مندوبًا لها إلى باكستان.

---

(1) Mangone, UN administration of Economic and social Programs, Cobunibia univ, Press, 1966. P. 161.

٢٧١ ــ وتوسعت فى اسال المندوبين بعد ذلك إلى مختلف الدول النامية[١].

وتجرى معظم الوكالات المتخصصة فى شئون التنمية على تعيين ممثلين لها فى مختلف الدول مما أدى إلى التضارب بين مختلف آراء الممثلين المقيمين لمختلف المنظمات، وأدى إلى ضرورة التنسيق بينهم. وتوسعت فى إرسال المندوبين بعد ذلك إلى مختلف الدول النامية[١]. ويقترح البعض أن يكون هناك ممثل مقيم واحد لكل أسرة الأمم المتحدة لبرامج التنمية جميعًا[٢].

وتختلف السلطات التى تتمتع بها بعثات الأمم المتحدة، وتعتبر السلطات التى يتمتع بها المندوب المقيم متواضعة، وإن كان يلعب دورًا ما باعتباره يمثل حلقة اتصال بين الحكومة المعنية والصندوق الخاص.

ويمكن أن نعتبر الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية كبعثة دبلوماسية للأمم المتحدة، وعليه ــ كما تفعل البعثات الدبلوماسية ــ أن يدعم العلاقات بين الحكومة المستقبلة والمنظمة، وهو يرسل التقارير عن التنمية فى الدولة المستقبلة إلى المنظمة، ويتخذ الخطوات اللازمة، لكى تفى هذه الحكومة بالتزاماتها تجاه المنظمة.

٢٧٢ ــ ويعتبر المندوب المقيم بمثابة رجل الأمم المتحدة، ويجب أن يعتبر بمثابة

---

(١) Jean Aumé stoll, le statut juridique de represent resident du Bureau de l'assistance technigue des N.U dans l'Etat ou il est accredite? AFDI. 1964, P. 514.

(٢) يراجع منجون، إدارة الأمم المتحدة للبرنامج الاقتصادى والاجتماعى سابق الإشارة إليه ص ١٦٢.

"رئيس البعثة" من الدولة المضيفة. وتستشار الدولة المضيفة قبل أن يعين لديها. وتختلف المدة التى يقيم فيها بين أسابيع قليلة إلى أربعة أشهر أو أكثر[1].

ويقدم المندوب المقيم أوراق اعتماده إلى الوزير المختص وليس إلى رئيس الدولة كما هو متبع بالنسبة للبعثات الدبلوماسية. ومع ذلك فمركز المندوب يشبه إلى حد كبير مركز الدبلوماسيين. فهو يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية وفقًا لاتفاقية فيينا. وأحيانًا وفقًا لاتفاق خاص. وتضاف أسماء هؤلاء المندوبين فى قائمة الدبلوماسيين التى تنشرها وزارات الخارجية. ويدعون إلى الحفلات التي تقام للدبلوماسيين. بل أنه قد يتمتع بامتيازات أكثر من تلك التى يتمتع بها الدبلوماسى العادى.

٢٧٣ ــ على أن جنسية المندوب المقيم ذات أهمية خاصة. وتثير مشاكل أكثر مما يثار عادة بالنسبة لشخصية مبعوثى الدول. الذين هم عادة من جنسيتها. فقد طالبت بعض الدول بتعيين المندوب من بين مواطنيها على أساس أنه يعلم أكثر عن بلده. ويمكن أن يقدم معلومات أوفر للمنظمة فى حين رأت دول أخرى ضرورة أن يعين من مواطنى دولة أخرى حتى يمكن أن يكون له استقلال عن دولته. وفى العمل. عادة ما يكون المندوب من مواطنى احدى الدول المكتملة النمو.

ويلاحظ أن هناك بعض المهام التى يقوم بها المندوب المقيم تجعله

---

(١) تقرير جاكسون. السابق الإشارة إليه جــ ٢ ص ٣٥٢.

يشبه القنصل، ذلك أنه يهتم بمصالح الخبراء المرسلين من المنظمة، ويقوم باستقبالهم، ويقدم لهم مساعدات فى تغيير العملة وتأثيث منازلهم، والمعاملة الضريبية والمالية لهم ... إلخ.

ومع ذلك فهناك فروق جوهرية بين طبيعة عمله وطبيعة عمل القنصل:

١ ـ فطبيعة العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة وأحد أعضائها، تختلف عن تلك القائمة بين دولتين، وعلى الرغم من أنه فى حالة التنمية يمثل المندوب المنظمة لدى عضو لا يعمل باعتباره عنصر فى المنظمة وإنما كمتعامل معها، إلا أنه لا يمكن أن يعتبر أجنبيا تماما عنها.

٢ ـ تقتصر مهمة المندوب على الحقل الذى تعمل فيه المنظمة، مع ذلك فهذا الحقل لا يقف عند حد مسائل التنمية، وكثيرًا ما استفادت الأمم المتحدة من المندوبين واستعملتهم كمديرين لمكاتب الاعلام التابعة لها فى الدولة المستقبلة، وكثيرًا ما تستخدمه فى أعمال أخرى خاصة بالمنظمة.

٣ ـ والعمل فى هذا الحقل الخاص يعتبر مختلفًا، فالدبلوماسيون والقناصل عليهم مسئولية قيام العلاقات الطيبة بين دولهم والدولة الأخرى، أما المندوب فإن مهمته ـ رغم أنها محدودة ـ إلا أنها أوسع، أنه يعمل فى حقله، أنه يساهم فى الخطة ويشرف على تنفيذها، وإذا كان الدبلوماسيون هم آذان حكومتهم فى الخارج، فإن المندوب المقيم هو يد المنظمة، يؤدى عملا خاصا لها[1].

---

(١) يراجع فى التفاصيل منجون، المرجع السابق ص ٢٠٧، شرمرز، المرجع السابق ص ٧٣٧.

المبحث الثاني

بعثات لأغراض أخرى

٢٧٤ ــ تملك الأمم المتحدة العديد من المراكز الاعلامية فى الدول الأعضاء. وتقتصر مهمتها على توزيع المعلومات عن الأمم المتحدة. فهم لا يدعمون، ولا يحمون مصالح المنظمة فى الدولة المستقبلة بل لا يمثلونها فيها. ومع ذلك تتمتع مكاتب الاعلام بالامتيازات والحصانات، مع أن سلطاتهم محدودة.

وقد ترسل المنظمات الدولية بعثات أخرى إلى الدول الأعضاء لأغراض غير التنمية والاعلام. وتأخذ هذه البعثات صفة مؤقتة وتأدية مهمة خاصة، مثل مراقبة وقف اطلاق النار، والفصل بين القوات المتحاربة أو الاشراف على الانتخابات فى دولة ما. كما تتعدد بعثات الأمم المتحدة لعمليات تحقيق السلم فى مناطق عديدة مثل قبرص ، ومصر، وكوريا. ولكل بعثة نظامها الخاص يحكمه الاتفاق بين المنظمة والدولة التى توجد على إقليمها.

المبحث الثالث

الشعب القومية

٢٧٥ ــ أنشأ العديد من المنظمات الدولية شعبًا أو لجانًا قومية national committess تعمل كممثلة للمنظمة، تحمى مصالحها فاللجان القومية لمنظمة اليونسكو تعمل كهيئات استشارية تجاه وفودها للمؤتمر العام وتجاه حكوماتها . وهى قد تستخدم كذلك من خلال

الدول الأعضاء . وتختلف مهام هذه اللجان القومية، وإن كانت تشترك فى العمل لتدعيم مصالح المنظمة فى الدولة المعنية.

وتستخدم الشعب القومية فى منظمة الأغذية والزراعة كوسائل لتنسيق مساهمة الأعضاء فى مختلف أنشطة المنظمة، بالتعاون مع الحكومات المعنية، وبناء على الشروط التى تحددها.

بعثات خاصة للدول الأعضاء:

٢٧٦ ــ إن البعثات الخاصة بين الدول تتمثل فى بعثة مؤقتة تمثل الدولة، وترسل من دولة إلى أخرى بموافقة الأخيرة من أجل العناية بها فى مسائل معينة أو لكى تؤدى مهمة خاصة في علاقاتها بالدولة الأخرى وتحدد وظيفة البعثة الخاصة عن طريق الاتفاق المتبادل بين الدولة المستقبلة وتلك المرسلة.

وترسل المنظمات الدولية فى مناسبات عديدة بعثات سلمية للدول الأعضاء ولمثل هذه البعثات مهام مختلفة. فبعضها يرسل بناء على طلب دولة أو أكثر لكى تساعدها فى حل نزاع بينها. وتقوم بعثات أخرى بمهمة سلمية للمنظمة نفسها. ومثال ذلك تلك البعثة التى أرسلتها منظمة الدول الأمريكية إلى جمهورية الدومنيكان فى إبريل عام ١٩٦٥. وكان قرار ارسال هذه البعثة قد اتخذ فى اجتماع مجلس المنظمة الذى ناقش فيه مشاكل هذه الجمهورية. ومثال ذلك أيضًا ارسال منظمة الوحدة الأفريقية لستة رؤساء إلى نيجيريا أثناء النزاع الذى نشب فيها حول مشكلة بيافرا، فى الستينات كذلك البعثة التى أرسلتها جامعة الدول العربية لفض

النزاع فى الصومال عام ١٩٨٥ وفى لجنة الاتصال التى شكلتها منظمة المؤتمر الإسلامى لحل مشكلة كوسوفا عام ١٩٩٨.

وعادة ما ترسل البعثات الخاصة للمنظمات الدولية إلى الدول النامية. فالأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة كثيرًا ما تستخدم هذه البعثات من أجل تخطيط البرامج، ووضع الأهداف للمشروعات.

وقد ترسل البعثات الخاصة للدول الأعضاء لطلب دعم مالى للمنظمة، أو لتجميع معلومات، أو للمناقشة فى شأن السياسة المستقبلة للمنظمات.

وتخضع هذه البعثات الخاصة التى ترسلها المنظمات لنفس الأحكام التى تخضع لها البعثات الخاصة للدول، ومن ثم يمكن ــ مع بعض التغييرات ــ اخضاعها لاتفاقية الأمم المتحدة حول البعثات الخاصة للدول، ومن الأمثلة الشهيرة لهذه البعثات، بعثة الأمم المتحدة للكونغو. فهذه البعثة تكونت من أشخاص مدنيين وعسكريين. ولقد أرسلت بهدف تقديم المساعدة المدنية والعسكرية لحكومة الكونغو حتى يمكن لقواتها الخاصة أن تتولى هذه المهمة. وقد تم انشاؤها بقرار مجلس الأمن رقم ٥١٤٣٨ الصادر فى ١٤ يوليو عام ١٩٦٠. ولقد اعتبرت عملية الأمم المتحدة فى الكونغو جهازًا تابعًا للأمم المتحدة يساعد على تثبيت القانون والنظام فى هذه الدولة.

الفصل الثالث

البعثات لغير الأعضاء وللمنظمات الدولية الأخرى

٢٧٧ ــ تسمح اتفاقية فيينا الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية لدولتين أو أكثر بأن تعتمد شخصًا واحدًا ــ كرئيس لبعثة فى دولة أخرى ــ ما لم تعترض على ذلك الدولة المستقبلة[١]. وتسمح هذه المادة لأعضاء المنظمات الدولية المرتبطة مع بعضها البعض مثل السوق المشترك لشرق أفريقيا، والمجتمعات الأوروبية بأن تستخدم سفارة واحدة فى الخارج، كبعثة للمنظمتين معا.

وللمجتمعات الأوروبية بعثات فى الولايات المتحدة الأمريكية تدار بأشخاص من درجة السفراء، وهذه البعثات تقترب كثيرًا من السفارات.

البعثات للمنظمات الدولية الأخرى

٢٧٨ ــ قد ترسل المنظمات الدولية بعثة خاصة لمنظمة دولية أخرى وهى تعمل فى العادة بصفتها مراقبة في اجتماعات أجهزتها العامة وتحتفظ بعض المنظمات بمندوبين دائمين فى مقار المنظمات الدولية الأخرى. ويتوقف مركز هذه البعثات على ما تقرره إتفاقات المقر للمنظمات المستقبلة بهذا الخصوص، ولكنهم يتمتعون بشكل عام بالحصانات والامتيازات التى تعطى للمراقبين. ولاشك فى أهمية الحق الذى تمارسه هذه البعثات الخاصة فى العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية، يماثل ذلك الدور الذى تلعبه البعثات الخاصة بالدول.

(١) المادة ٦ من الاتفاقية.

الوفود إلى المؤتمرات الدولية:

٢٧٩ ــ تمثل المنظمات الدولية عادة فى المؤتمرات الدولية عن طريق وفود بنفس مركز المراقبين فى المؤتمر. ومثل هذه الوفود تقوم بدور تمثيل المنظمة والتحدث باسمها. ومن هنا فإن مهمتها تتصل بالعلاقات الخارجية للمنظمة.

على أنه قليلا ما تساهم المنظمات الدولية فى مؤتمر دولى على نفس الأسس التى تساهم بها الوفود الوطنية. ومع ذلك ففى عام ١٩٦٨ اشتركت السوق الأوروبية المشتركة فى مؤتمر الأمم المتحدة للسكر. واعترضت بعض الدول على هذا التمثيل. وتم التوفيق بين وجهات النظر تلك على أساس أن يشترك مندوب عن السوق فى المناقشات دون أن يكون له الحق فى التصويت.

على أن الوفود والبعثات الخاصة بالمنظمات الدولية تعين عادة من السكرتير العام للمنظمة وتتشكل من طاقم من السكرتارية. وفى بعض الأحيان ترسل الأجهزة التمثيلية ممثلين للمنظمات فى الخارج.

ومع ذلك. يشهد تمثيل المنظمات الدولية فى الوقت الحاضر فى المنظمات والمؤتمرات الدولية نشاطًا ملحوظًا بعد تزايد عدد المنظمات وكثرة الأنشطة التى تمارسها الآن فى العلاقات بين الدول وفى نطاق العلاقات الدولية بشكل عام.

الفهرس

التمهيد ٣

الباب الأول : التمثيل الدبلوماسى بين الدول ٦

الفصل التمهيدى ٧

المبحث الأول : الأصل التاريخى لمصطلح الدبلوماسية ٨

المبحث الثانى : التطور التاريخى للعلاقات الدبلوماسية ١١

المبحث الثالث : مصادر التنظيم الدبلوماسى ٢٨

الفصل الثانى : الأجهزة المركزية للعلاقات الدبلوماسية ٣٢

المبحث الأول : رئيس الدولة ٣٣

المبحث الثانى : رئيس مجلس الوزراء ٦٥

المبحث الثالث : وزير الخارجية ٦٨

المبحث الرابع : القائد العام للقوات المسلحة ٨٩

الفصل الثالث : الاجهزة اللامركزية للعلاقات الدبلوماسية ٩٢

المبحث الأول : الطبيعة القانونية للتمثيل الدبلوماسى ٩٣

المبحث الثانى : من له حق التمثيل الدبلوماسى ٩٩

المبحث الثالث : تأسيس التمثيل الدبلوماسى ١٠٠

المبحث الرابع : حياة البعثة على أرض الدولة ١١٥

المبحث الخامس : انتهاء التمثيل الدبلوماسى ١٧٠

الباب الثانى : التمثيل القنصلى ١٧٥

الفصل الأول : التطور التاريخى للتمثيل القنصلى ١٧٥

الفصل الثانى : علاقة التنظيم القنصلى بالتمثيل الدبلوماسى ١٨٤

الفصل الثالث : إنشاء البعثات القنصلية ١٩٠

الفصل الرابع : حياة البعثة القنصلية على أرض الدولة ١٩٩

الفصل الخامس : انتهاء مهمة البعثة القنصلية ٢٢٠

الباب الثالث : دبلوماسية المنظمات الدولية ٢٢٢

الفصل الأول : طبيعة التنظيم الدبلوماسى للمنظمات الدولية ٢٢٣

المبحث الأول : الإيفاد السلبى ٢٢٤

المبحث الثانى : الإيفاد الإيجابى ٢٢٨

الفصل الثانى: البعثات الدائمة للأعضاء ٢٣٠

المبحث الأول : بعثات التنمية ٢٣٠

المبحث الثانى : بعثات لأغراض أخرى ٢٣٤

المبحث الثالث : الشعب القومية ٢٣٤

الفصل الثالث : البعثات لغير الأعضاء وللمنظمات الدولية الأخرى ٢٣٧

الفهرس ٢٣٩

رقم الإيداع ٧٠٠٩ / ٢٠٠٠